

ESTUDO DE AVALIAÇÃO DO III PLANO NACIONAL PARA A IGUALDADE – CIDADANIA E GÉNERO: RELATÓRIO FINAL PARA A CIG

**Virgínia Ferreira (Coord.)
Maria João Silveirinha
Sílvia Portugal
Cristina Vieira
Rosa Monteiro
Madalena Duarte
Mónica Lopes**

APEUFEUC
ASSOCIAÇÃO PARA A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

**Setembro 2010
Revista em Maio 2011**



Ficha Técnica

ESTUDO DE AVALIAÇÃO DO III PLANO NACIONAL PARA A IGUALDADE – CIDADANIA E GÉNERO (2007-2010)

RELATÓRIO FINAL PARA A CIG

Coordenação:

Virgínia Ferreira

Equipa Técnica:

Maria João Silveirinha, Sílvia Portugal, Cristina
Vieira, Rosa Monteiro, Madalena Duarte, Mónica
Lopes

APEU-Associação Para a Extensão Universitária

Faculdade de Economia da Universidade de
Coimbra

Av. Dias da Silva, 165
3004-512 Coimbra

Tel.: 239 790 568

Telm.: 961 400 523

Fax.: 239 790 514

email: apeu@fe.uc.pt

<http://apeu.fe.uc.pt/>

Setembro 2010

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	9
INTRODUÇÃO	31
1 – Objectivos do Estudo	31
2 – Notas metodológicas	34
3 – Estrutura do Relatório.....	38
CAP. 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE GLOBAL DO III PLANO NACIONAL PARA A IGUALDADE – CIDADANIA E GÉNERO (2007-2010)	40
1.1 – Contextualização do III PNI	40
1.2 – Caracterização geral da Execução do III PNI.....	52
1.3 – Breve síntese quantitativa de actividades de in/formação reportadas pela CIG no âmbito do III PNI	58
CAP. 2 – ESTRATÉGIA DE <i>MAINSTREAMING</i> DA IGUALDADE DE GÉNERO – IMPASSES E DESENVOLVIMENTOS	68
2.1 – Avaliação <i>ex ante</i>	68
2.2 – Análise de desempenho	73
2.3 – Conclusões.....	121
2.4 – Recomendações.....	128
CAP. 3 – PERSPECTIVA DE GÉNERO EM TODOS OS DOMÍNIOS DE POLÍTICA ENQUANTO REQUISITO DE BOA GOVERNAÇÃO	133
3.1 – Educação, Investigação e Formação	133
3.2 – Independência Económica.....	176
3.3 – Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal.....	205
3.4 – Inclusão e Desenvolvimento Social.....	222
3.5 – Saúde.....	233
3.6 – Ambiente e Território	260
3.7 – Actividade Física e Desporto.....	269
3.8 – Cultura.....	287
CAP. 4 – CIDADANIA E GÉNERO	302
4.1 – Estereótipos.....	302
4.2 – Educação para a cidadania	340
4.3 – Apoio às Organizações Não Governamentais (ONG)	362
CAP. 5 – COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÉNERO	390
CAP. 6 – PERSPECTIVA DE GÉNERO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO.....	426
6.1 – Relações Internacionais (União Europeia e Plano Internacional).....	428
6.2 – Cooperação para o Desenvolvimento	445
CAP. 7 – RECOMENDAÇÕES	469
Referências Bibliográficas	488

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1.1 - Significado atribuído à expressão “promover a igualdade de género, segundo o sexo	51
Quadro 1.2 - Níveis de execução, por área de intervenção do III PNI	54
Quadro 1.3 - Taxas de execução, por área de intervenção do III PNI	55
Quadro 1.4 – Actividades reportadas pela CIG, segundo a Área de Intervenção (2007-2010)	60
Quadro 1.5 – Actividades reportadas pela CIG, segundo as Entidades envolvidas (2007-2010).....	62
Quadro 1.6 – Actividades reportadas pela CIG, segundo o Tipo de Actividade (2007-2010).....	64
Quadro 1.7 – Actividades reportadas pela CIG, segundo o Público-Alvo (2007-2010)	65
Quadro 2.1 - Execução das medidas : Área 1. Perspectiva de Género em todos os Domínios de política	74
Quadro 3.1 - Execução das medidas: Subárea 2.1. Educação, Investigação e Formação	137
Quadro 3.2 – Execução das medidas: Subárea 2.2. Independência Económica.....	179
Quadro 3.3 - Tipologia 7.6/ 8.7.6 / 9.7.6 - Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Actividades Económicas Geridas por Mulheres	181
Quadro 3.4 - Execução das medidas: Subárea 2.3. Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal ..	206
Quadro 3.5 - Indicadores demográficos (2003-2009).....	213
Quadro 3.6 - Novo Regime de Parentalidade.....	215
Quadro 3.7 - Concepções sobre igualdade de mulheres e homens	219
Quadro 3.8 - Execução das medidas: Subárea 2.4. Inclusão e Desenvolvimento Social	224
Quadro 3.9 – Execução das medidas: Subárea 2.5. Saúde.....	237
Quadro 3.10 – Execução das medidas: Subárea 2.5. Ambiente e Território.....	261
Figura 3.1 - Prática desportiva de mulheres no desporto federado (1996-2007)	269
Figura 3.2 - Prática desportiva de mulheres e homens no desporto federado (1996-2007)	270
Quadro 3.11 – Execução das medidas: Subárea 2.7. Actividade Física e Desporto.....	272
Quadro 3.12 – Execução das medidas: Subárea 2.8. Cultura.....	288
Quadro 4.1 – Execução das medidas: Subárea 3.1 Estereótipos.....	306
Quadro 4.2 - Execução das medidas: Subárea 3.1. Educação para a Cidadania.....	343
Quadro 4.3 – Execução das medidas: Subárea 3.3. Apoio às Organizações Não Governamentais (ONG).....	364
Quadro 4.4 - Tipologia 7.3 / 8.7.3 / 9.7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às ONG	365
Quadro 5.1 – Execução das medidas: Área 4. Violência de Género	395
Quadro 5.2 – Tipologia 7.3 / 8.7.3 / 9.7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às ONG405	
Quadro 5.3 – Tipologia 7.3 / 8.7.3 / 9.7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às ONG406	
Quadro 5.4 – Campanhas de promoção da igualdade entre mulheres e homens conhecidas	417
Quadro 6.1 – Execução das medidas: Relações Internacionais (Subáreas 5.1. e 5.2).....	430
Quadro 6.2 – Execução das medidas: Subárea 5.3. Cooperação para o Desenvolvimento	446

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural	CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
ACT - Autoridade para as Condições de Trabalho	CCPFC - Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua
ADL - Associação de Desenvolvimento Local	CCPJ - Comissão da Carteira Profissional de Jornalista
AEIOT - Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos	CE - Comissão Europeia
AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal	CEDAW - Comité para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
AIP - Associação Industrial Portuguesa	CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica
AMCV - Associação de Mulheres contra a Violência	CEJ - Centro de Estudos Judiciários
AMONET - Associação Portuguesa de Mulheres Cientistas	CEMRI - Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais
ANA - Aeroportos de Portugal, SA	CENJOR - Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas
ANDC - Associação Nacional de Direito ao Crédito	CENTROP - Centro de Estudos Tropicais para o Desenvolvimento
ANE - Associação Nacional das Empresárias	CES - Centro de Estudos Sociais
ANIMAR - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local	CES - Conselho Económico e Social
ANJAF - Associação Nacional de Jovens para a Acção Familiar	CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social
APEM - Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres	CGTP-IN - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional
APEU - Associação Para a Extensão Universitária	CHN - Centro Hospitalar do Nordeste
APF - Associação para o Planeamento da Família	CIDM - Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres
APLD - Administração dos Portos do Douro e Leixões	CIES/ISCTE - Centro de Investigação e de Estudos em Sociologia/ Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
APMD - Associação Portuguesa A Mulher e o Desporto	CIG - Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
APME - Associação Portuguesa de Mulheres Empresárias	
APMJ - Associação Portuguesa de Mulheres Juristas	
CC - Conselho Consultivo	

CIG-DRN - Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género-Delegação Regional do Norte	FG CC - Focus Group Conselho Consultivo
CITE - Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	FG GT - Focus Group Grupos de Trabalho
CNAI - Centro Nacional de Apoio ao Emigrante	FPCE/UP - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto
CNE - Conselho Nacional de Educação	GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento
CNO - Centros Novas Oportunidades	GGA – Grupo Género e Água
CNOD - Confederação Nacional dos Organismos de Deficientes	GMCS – Gabinete para os Meios de Comunicação Social
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	GNR – Guarda Nacional Republicana
COJOL - Comissão Organizadora da Segunda Edição dos Jogos da Lusofonia	GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
CRSS - Centro Regional de Segurança Social	GT - grupos de trabalho
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas	IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
CTD - Certificação dos Treinadores de Desporto	ICS/UL - Instituto de Ciências Sociais
CVRM - Centro de Geo- Sistemas/Instituto Superior Técnico	IDP - Instituto do Desporto de Portugal
DGAI - Direcção Geral de Administração Interna	IEC - Informação, Educação e Comunicação
DGAL - Direcção Geral das Autarquias Locais	IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional
DGERT - Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho	IG - Igualdade de género
DGIDC - Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular	IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
DGS - Direcção Geral de Saúde	IMTT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
DR - Diário da República	INA - Instituto Nacional de Administração
EFA - Educação e Formação para Adultos	INE - Instituto Nacional de Estatística
EMCVD - Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica	IO - Igualdade de Oportunidades
ENED - Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento	IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
EPSCO - Emprego e Política Social da UE	IPJ - Instituto Português da Juventude
ERC - Entidade Reguladora da Comunicação Social	IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social
ERTE - Equipa de Recursos e Tecnologias Educativas	IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia	ISS - Instituto da Segurança Social
	ISSP - International Social Survey Program
	IVG - Interrupção Voluntária da Gravidez

LGBT - Lésbicas, gays, bissexuais e transgéneros	ODM - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
LIGO - Leitura e Igualdade de Género e de Oportunidades	OE - Orçamento de Estado
MAOTDR - Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	OG - Orçamento de Estado
MADRP - Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	OIM - Organização Mundial para as Migrações
MAI - Ministério da Administração Interna	OMS - Organização Mundial da Saúde
MAP - Ministério dos Assuntos Parlamentares	ONG - Organização não Governamental
MC - Ministério da Cultura	ONGD - Organização não governamental para o desenvolvimento
MCTES - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	ONGM - Organização não governamental de mulheres
MDM - Movimento Democrático de Mulheres	OSC - Organizações da Sociedade Civil
MDN - Ministério da Defesa Nacional	PAIC - Plano de Apoio à Indústria da Cortiça
ME - Ministério da Educação	PAIPDI - Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade
MEI - Ministério da Economia e Inovação	PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
MFAP - Ministério das Finanças e da Administração Pública	PBG - Princípios de Bom Governo
MGF - Mutilação genital feminina	PCM - Presidência do Conselho de Ministros
MJ - Ministério da Justiça	PI - Planos de Igualdade
MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros	PME - Micro, pequena ou média empresa
MOPTC - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	PNA - Plano Nacional de Acção
MS - Ministério da Saúde	PNACE - Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
MTSS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	PNAI - Plano Nacional de Acção para a Inclusão
NATO - OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)	PNCTSH - Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos
NERCAB - Associação Empresarial da Região de Castelo Branco	PNCVD - Plano Nacional contra a Violência Doméstica
N-CIG - Núcleo para a Cidadania e a Igualdade de Género	PNS - Plano Nacional de Saúde
NOW - New Opportunities for Women	PNI - Plano Nacional para a Igualdade
NU - Nações Unidas	PO - Programa Operacional
N-VDVG - Núcleo de Prevenção da Violência Doméstica e Violência de Género	POAT - Programa Operacional de Assistência Técnica
OAC - Observatório das Actividades Culturais	POEFDS- Programa Operacional para o Emprego, Formação e Desenvolvimento Social

POPH - Programa Operacional do Potencial Humano	STI - Secretariado Técnico para a Igualdade
PPT - Programa Português para Todos	TAE - Taxa Absoluta de Execução
PRA - Portfólio Reflexivo de Aprendizagens	TAP - Transportes Aéreos de Portugal
PROCAFD - Certificação dos Profissionais Responsáveis pela Orientação e Condução de Actividades Físicas e Desportivas	TBE - Taxa Bruta de Execução
PSP - Polícia de Segurança Pública	TBNE - Taxa Bruta de Não Execução
QREN - Quadro de Referência Estratégica Nacional 2070-2010	TEE - Taxa Específica de Execução
RCM - Recomendação do Conselho de Ministros	TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação
RNCC - Rede Nacional de Cuidados Continuados	TSH - Tráfico de Seres Humanos
RSI - Rendimento Social de Inserção	UAVIDRE - Unidade de Apoio à Vítima Imigrante de Discriminação Racial ou Étnica
RSO - Responsabilidade Social das Organizações	UCP - Universidade Católica Portuguesa
RTP - Rádio Televisão Portuguesa	UE - União Europeia
RVCC - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	UM - Universidade do Minho
SACAUSEF - Sistema de Avaliação, Certificação e Apoio à Utilização de Software em Educação e Formação	UMAR - União de Mulheres Alternativa e Resposta
SATF-ONG - Sistema de Apoio Técnico e Financeiro às Organizações não Governamentais	UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento
SEI - Secretária de Estado da Igualdade	UNAIDS - Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública	UNDP - United Nations Development Programme
SIDA - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida	UNECA - United Nations Economic Commission for Africa
SIIC - Sistema Integrado de Informação e Conhecimento	UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
SIIFSE - Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu	UNFPA - United Nations Population Fund
SITAVA - Sindicato dos Trabalhadores da Aviação e Aeroportos	UNHCHR - United Nations High Commissioner for Human Rights
SIVVD - Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica	UNICEF - United Nations Children's Fund
SNIT - Sistema Nacional de Informação Territorial	UNIFEM - United Nations Development Fund for Women
	UNIVA - Unidade de Inserção na Vida Activa
	WHO - World Health Organization
	VD - Violência Doméstica
	VIH/SIDA - Vírus da Imunodeficiência Humana

SUMÁRIO EXECUTIVO

O *Estudo de Avaliação do III Plano Nacional para a Igualdade - Cidadania e Género (2007-2010) (III PNI)*, realizado no quadro da Associação para a Extensão Universitária (APEU), Associação da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e a ser apresentado à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), teve como objectivo analisar a execução e os resultados alcançados pelo designado III PNI.

Apesar deste ser um estudo de avaliação sobretudo de tipo sumativo, considerando que o contrato de avaliação externa foi celebrado quando já se havia entrado no último ano de vigência do Plano, pareceu-nos indispensável assegurar a articulação entre este exercício e os resultados produzidos pelas dinâmicas de acompanhamento *on going* em curso desde o início da implementação do Plano, de forma a fazer de todos estes exercícios um conjunto coerente, que se completa e articula.

A avaliação desenvolvida teve como objectivo construir um sistema de informação que respondesse aos indicadores de processo e de resultados definidos no próprio PNI. A prossecução deste objectivo foi, no entanto, limitada pela disponibilidade dos dados, uma vez que a sustentação dos indicadores foi fortemente condicionada pela informação existente. A informação fornecida, nomeadamente em relatórios anuais e outros documentos elaborados pelas entidades e actores envolvidos na execução do III Plano, tinha sérias limitações. O sistema de indicadores que fazia parte do próprio Plano não foi implementado nomeadamente nas acções de registo das actividades relacionadas com a sua aplicação, ao contrário do que era a nossa expectativa, uma vez que o próprio documento do Plano oferecia como ponto forte a operacionalização *ab initio* das medidas em indicadores de progresso e de resultados, o que acontecia pela primeira vez em planos nacionais para a igualdade. Muito embora aquela operacionalização nos merecesse

reservas no caso de bastantes medidas, partimos do pressuposto de que a informação estaria facilmente acessível e permanentemente actualizada. Tal não aconteceu, porém, e percebemos as dificuldades que iríamos ter que superar quando, no começo do nosso trabalho a um ano de terminar a vigência do Plano, verificámos que, dos relatórios de progresso que periodicamente deveriam ser submetidos à Assembleia da República, existia apenas um, respeitante ao primeiro ano de vigência do PNI, um documento de 13 páginas, abrangendo as actividades de metade do ano de 2007 e metade de 2008. As dificuldades criadas pela ausência de registo contínuo e sistemático das acções desenvolvidas são dificilmente superáveis, mesmo quando a actividade é diminuta, tornando-se insuperáveis em situações de maior intensidade da actividade como foi o caso dos três anos de vigência do III PNI.

Assim, a informação relativa a actividades recorrentes, mais dependente de um registo contínuo, foi a de mais difícil acesso, não tendo os documentos sido recebidos nas melhores condições, por insuficiência ou disparidades no tratamento dos dados neles contidos (tendo o mesmo documento conhecido três versões no espaço de duas semanas, sendo a identificação das actividades pouco consistente e/ou contendo duplicações ou existindo falta de clareza e duplicação nos critérios de classificação das actividades, etc.).

Quando não existe um sistema de registo contínuo e sistemático das realizações, o défice de informação dificilmente pode ser superado, através da reconstituição retrospectiva das actividades seja pela entidade executora seja pela equipa de avaliação.

Estratégia Metodológica

Face à complexidade e amplitude do Plano e as dificuldades identificadas configurou-se uma metodologia de avaliação ecléctica e plural que combinou estratégias, métodos e indicadores de natureza diversa adaptados às várias vertentes e dimensões a avaliar. Na linha da chamada “Avaliação de quarta geração” ou avaliação participativa, a filosofia de base deste modelo centra-se nos actores do Plano (quer os que têm/tiveram responsabilidades na sua execução, quer aqueles a quem as actividades se dirigiram). Constituindo-os como fonte privilegiada de informação directa, procurou-se reforçar a componente reflexiva destes como sujeitos participantes e não meros objectos

(fornecedores de informação) do processo avaliativo. Considerou-se que só um processo avaliativo participado e produzido a partir do contributo de toda a diversidade de *stakeholders* potenciará uma avaliação retrospectiva e prospectiva, que reúna informação capaz de verificar o progresso dos objectivos estabelecidos, analisar a qualidade da intervenção e possibilitar a introdução de melhorias e recomendações no desenho de um novo Plano.

Este dispositivo de avaliação pretende responder a questões relativas à concepção, às formas de tomada de decisão, ao sistema de relações interinstitucionais construído, à execução e aos efeitos; estruturando-se desta forma um exercício de avaliação com uma incidência global e sistémica de análise e avaliação do Plano nas suas várias dimensões, que não se restringe apenas aos resultados finais de toda a acção mas igualmente ao processo de preparação, implementação e gestão.

Definimos como critérios de avaliação que operacionalizámos de forma transversal, em adequação às várias vertentes em observação, a adequação e coerência, a eficiência no processo de implementação e dos mecanismos de execução e gestão do plano, a efectividade e a sustentabilidade das acções realizadas.

O modelo de avaliação assentou num duplo sistema de informação – primária (construída propositadamente para o estudo) e secundária (construída com outras finalidades). Apresentamos, de seguida, algumas notas metodológicas relativas à construção e análise destas duas bases de dados.

A informação secundária resultou da consulta de várias fontes documentais, entre as quais se destacam os seguintes elementos:

- Relatórios de Actividades da CIG de 2008 e 2009;
- Relatório de Execução do 1.º ano do III PNI, que incidiu sobre metade do ano de 2007 e metade do de 2008 (CIG, sem data);
- Relatório “Contributos para a avaliação externa do III PNI” (CIG, sem data);
- Relatório de progresso relativo à execução do III Plano Nacional para Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010). Ano 2009 (CIG, sem data);
- Agenda para a Igualdade 05/09, da CIG;
- Relatório CITE 2006-2008;
- Relatório de Auto-Avaliação 2009 da CITE;

Além destes relatórios dos dois mecanismos oficiais para a igualdade, variada documentação foi também consultada, nomeadamente a disponibilizada em vários **websites** (CIG; CITE; Portal para a Igualdade; Portal do Governo; Ministérios; Sistema Integrado de Informação e Conhecimento; ONGs). Para além da consulta de **legislação** e de **estatísticas nacionais**, tivemos ainda acesso a **memorandos das reuniões dos Grupos de Trabalho para a Implementação do III PNI** e à base de dados dos projectos **POPH, na área da igualdade de género** aprovados no 1.º e 2.º concursos, disponibilizados pela CIG.

O processo incluiu também a **consulta directa às entidades responsáveis pelas medidas integradas no Plano**, incluindo todos os Ministérios e outros Institutos Públicos, bem assim como à CITE e à CIG, entidade incumbida da coordenação global do processo de execução (em articulação com a respectiva tutela exercida pela Presidência do Conselho de Ministros). Este processo de consulta assentou, fundamentalmente, na solicitação àquelas entidades para preencherem o quadro de indicadores que constitui a Parte III do Plano – numa primeira fase de levantamento preliminar de informação, a solicitação foi feita directamente pela equipa de avaliação às entidades e, numa segunda fase já de recolha final de informação, foi a CIG que as contactou.

A base de dados primários deste Estudo estrutura-se em torno de quatro técnicas fundamentais de recolha de informação: a) entrevistas individuais a pessoas dos grupos-alvo específicos; b) entrevistas focalizadas de grupo a painéis de informantes privilegiados; c) inquérito disponibilizado electronicamente a entidades promotoras de projectos com financiamento no âmbito do POPH; d) sondagem via telefone à população em idade activa. A distribuição mais detalhada pode ser consultada no Anexo I a este Sumário Executivo e em maior detalhe no volume dos Anexos ao relatório final. No Anexo II apresentamos a estrutura dos volumes que compõem o Relatório Final.

Análise ex ante

O Plano enfatiza a necessidade de integrar a “perspectiva de género” nos vários níveis e áreas do sistema de governação, sob pena de não ser conseguida “uma boa governação”. Em simultâneo, de forma a capacitar os actores intervenientes, tanto ao nível da Administração Central como Local, e como garante da sustentabilidade da estratégia de

mainstreaming de género, são apontados como meios indispensáveis a coordenação de instrumentos, o aprofundamento de parcerias e a criação de incentivos. Na curta introdução à área 1, que concentra as principais medidas para a transversalização da “perspectiva de género” nas políticas públicas, estes três tipos de instrumentos ganham uma centralidade enganadora, uma vez que em todo o Plano há apenas referência à função de coordenação da CIG, em geral, e raras referências ao estabelecimento de parcerias. Mais concretamente, apenas são nomeadas na promoção do empreendedorismo feminino e na exploração de novas regras gramaticais para a língua Portuguesa. Quanto aos incentivos, mencionados em sete medidas, ao longo de todo o Plano, nada nos é dito sobre o modo como serão concretizados e em que consistirão. A natureza abstracta e vaga da formulação usada indica-nos, claramente, que não se trata de recompensar a adopção de boas práticas, mas apenas de as recomendar, pelo que a sua eficácia é reduzida.

A análise das medidas incluídas na Área 1 revela-nos, no entanto, um **elevado grau de adequabilidade**, em termos teóricos, decorrentes do diagnóstico das fragilidades do modelo de governação vigente no nosso país. Com efeito, adoptando-se como objectivo global desta área o aprofundamento da estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género, faz todo o sentido que as medidas sejam voltadas para a Administração Pública, em geral, nuns casos, e para alguns organismos estatais, em particular, noutros. Em termos globais, podemos classificar o Plano, no que diz respeito à Área 1, como possuindo um **elevado grau de coerência**, muito embora, como mostra a análise medida a medida, haja casos em que tal não se verifica.

Os objectivos desta área também estão coerentemente interligados: no primeiro, trata-se de concretizar um projecto, que já vem de outros planos mas que entretanto foi ganhando maior alcance em âmbito e objectivos, de criar um “observatório de género”. Trata-se de um instrumento indispensável aos bons diagnósticos e à boa governação. Os restantes objectivos são coerentes com a estratégia de *mainstreaming* de género: garantir condições para uma integração sustentada da dimensão da igualdade de género em todos os domínios e fases da decisão política, com incidência na Administração Central e Local, em geral, e especificamente na administração da justiça. Complementarmente, acrescenta-

se o objectivo de promover a formação em “Igualdade de Género” de todos os agentes do Estado. No que diz respeito aos protagonistas das medidas a implementar, podemos dizer que se regista alguma inovação, mas débil.

As medidas propostas diferem segundo a sua natureza:

- **de gestão interna**, que inclui todas as medidas destinadas à integração da perspectiva de género nas estruturas organizacionais e nas rotinas de trabalho e cujos destinatários são a própria administração pública (constituição de equipas interdepartamentais; formação para funcionárias/os publicas/os, etc.).
- **de gestão externa**, que tem como principal meio a produção de legislação (sobretudo a cargo do governo).
- **de activação de terceiros**, no que toca ao trabalho de sensibilização, ao desenvolvimento de programas de apoio e à criação de incentivos à sociedade civil organizada para que esta se envolva nas medidas avançadas no Plano (campanhas de sensibilização, apoio ao empreendedorismo, etc.).

Da análise detalhada das medidas (apresentada no Anexo 4), ressalta que muitas delas enfermam de problemas graves de concepção – ou porque se dirigem ao público-alvo errado, ou porque a entidade responsável pela execução não é a mais adequada, o que acontece com maior frequência. Por outro lado, é evidente a grande centralidade que os Planos Sectoriais para a Igualdade têm neste Plano para consubstanciar a estratégia de transversalização da perspectiva de género e a incapacidade que tem existido para os elaborar, devido a uma multiplicidade de factores analisados ao longo do estudo.

Em suma, a análise *ex ante* realizada faz sobressair a existência clara de um défice de planeamento, que tornou a tarefa da avaliação extremamente difícil. Sem objectivos claros e quantificados, é problemático apreciar os graus de eficiência e de eficácia e o impacto das medidas executadas. As medidas de **gestão interna** careceriam de maior definição, em termos de objectivos e de responsabilização. As medidas de **gestão externa**, em especial a produção **legislativa**, são mais fáceis de avaliar, uma vez que se traduzem num processo definido e delimitado, envolvendo um conjunto de instâncias com funções demarcadas. No que toca às medidas de **activação de terceiros**, identificamos também um

défice de objectivos quantificados, de metas temporais, de responsabilidades difusas e de públicos-alvo indefinidos.

Constatamos que bastantes medidas (metade das propostas na Área 1.) já constava no II PNI e mantêm os mesmos problemas de concepção já diagnosticados no estudo de avaliação sumativa realizado. A recorrência na inclusão de uma medida é um sinal de que não houve eficácia na execução do plano anterior. A baixa efectividade destas medidas, que assim vão passando de plano para plano, é devedora de uma reflexão aprofundada quer de analistas quer de *policy makers*, e não a sua mera iteração.

A aposta na produção de conhecimento relevante e respectiva difusão, em resultado de uma prática continuada de análise do impacto de género das políticas públicas, deveria ser uma componente essencial da boa governação. No III PNI ela é referida, mas de forma vaga e pouco normativa.

Para além disso, a análise detalhada do Plano, nomeadamente do modo como cada medida foi operacionalizada, tal como é exposta na parte destinada à identificação dos mecanismos de concretização, mostrou bastantes debilidades no desenho das medidas, uma vez que algumas enfermam de problemas de concepção – ou porque se dirigem ao público-alvo errado, ou porque a entidade responsável pela sua execução não é a mais adequada, ou porque os indicadores de processo e de resultados elencados enfermam de défice de validade e de fiabilidade.

Análise de desempenho global

Na fase da implementação das medidas, as debilidades identificadas tornaram-se em obstáculos difíceis de ultrapassar. Estes dados são importantes para enquadrar os valores relativamente modestos das taxas de execução a que chegámos, mesmo considerando a taxa bruta de execução em cada área e subárea. Metodologicamente optámos por desdobrar a análise da execução em 4 tipos de indicador: a) a **taxa bruta** de execução soma, atribuindo-lhes igual peso, as medidas executadas, em progresso e parcialmente executadas, sobre o número total de medidas da subárea respectiva; b) a **taxa absoluta** de execução pondera apenas as medidas consideradas totalmente executadas sobre o número total de medidas da subárea respectiva; c) a **taxa específica** de

execução pondera a soma das medidas executadas e das que conheceram algum tipo de execução, atribuindo a estas um peso de 50%, sobre o total de medidas da subárea respectiva; d) a **taxa bruta de não execução** traduz a percentagem de medidas sem execução reportada.

Esta especificação de vários indicadores para avaliar a execução baseia-se na preocupação de tornar os instrumentos de leitura do grau de eficácia mais fiáveis e sensíveis à complexidade da intervenção social, pois compreendemos que há sempre alguma discricionariedade no acto de julgar as medidas como executadas, ou não, sobretudo quando elas são consubstanciadas por actividades de natureza contínua e no plano não são indicadas metas que sirvam como referenciais de aferição. Os resultados mostram que as áreas com as menores taxas de execução em termos absolutos são as respeitantes à integração da perspectiva de género em todos os domínios de política e a integração da perspectiva de género nas relações internacionais e cooperação para o desenvolvimento, evidenciando o carácter incompleto e inacabado das intervenções nestes domínios. Com a taxa mais elevada, destaca-se a área 3, que é sobretudo devedora dos valores apurados para a subárea da educação para a cidadania.

Se considerarmos as medidas plenamente executadas conjuntamente com aquelas que conheceram algum tipo de execução, tendo tido execução parcial ou encontrando-se em progresso, obtemos a taxa de 72,9%. Se nos ativermos a esta, ficamos com a ideia de que a execução alcançada foi bastante boa e justifica a afirmação “fez-se muita coisa”. Daí que outros indicadores sejam imprescindíveis, do nosso ponto de vista, para avaliar a relevância relativa do que foi feito. Podem as realizações parecer muitas, mas serem poucas em termos relativos, não a qualquer referencial externo de exigência ou desejabilidade, mas sim e apenas ao que estava prometido/previsto no Plano. Assim, para além de afinar os indicadores quantitativos, tivemos a preocupação de avaliar a qualidade da execução.

As **medidas de gestão do ambiente externo alcançaram um elevado nível de execução, através da actividade legislativa**. Apesar da criação de alguns recursos jurídicos importantes, como o estatuto e os referenciais da figura das conselheiras e conselheiros para a igualdade na administração pública central e local, as **medidas de gestão interna**

conheceram mais dificuldades de execução, tratando-se de reformar o Estado a partir de dentro. Pelo contrário, apesar dos défices de formulação, e graças aos vultuosos recursos financeiros mobilizados para as políticas de igualdade, através do QREN/POPH, as **medidas de activação de terceiros atingiram um elevado grau de execução**, através do financiamento de centenas de projectos de que são promotoras dezenas não só de organizações da sociedade civil organizada, mas também de organismos públicos.

Principais conclusões por áreas estratégicas de intervenção

Apresentamos nesta parte do sumário executivo uma síntese das principais conclusões a que chegámos em cada área analisada como forma de conferir a legibilidade imprescindível aos valores quantitativos da execução mencionados.

Na **Área 1 - Perspectiva de Género em todos os domínios de política** enquanto requisito de boa governação – diagnosticámos um elevado grau de adequabilidade e um elevado grau de coerência das medidas nele previstas, no que toca à estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género. Foi na regulação do ambiente externo, através da produção de legislação que a execução atingiu maior efectividade. O mais baixo nível de execução registou-se nas medidas que traduziriam uma maior internalização do princípio da igualdade nas práticas e no funcionamento da administração pública. Também a única medida de dinamização de terceiros incluída nesta área, que passava pela integração de módulos sobre igualdade nos estágios para advocacia, não foi executada. Tiveram algum tipo de execução 68,2% das medidas incluídas nesta área.

Dos pontos fortes desta área do Plano, ressaltámos a criação de uma plataforma integrada de informação e conhecimento na área da igualdade de género, ainda que o seu potencial corra o risco de ficar por realizar, dado o modo como a iniciativa está a ser concretizada. Dois marcos importantes da execução do III PNI são, sem dúvida, a definição estatutária das funções de conselheira/o para a igualdade nos Ministérios e outros organismos públicos e a criação do referencial para as de conselheira/o local para a igualdade de género. Por fim, merecem destaque a promoção de acções de formação/sensibilização em igualdade de género para vários agentes da Administração Central e Local, que constituem públicos-alvo estratégicos.

Mais uma vez neste estudo, porém, ressaltaram as resistências à estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género, mas quer ao mais alto nível de responsabilidade política quer mesmo ao nível do pessoal técnico, estas resistências circunscrevem-se a algumas áreas da governação. Ainda que muito limitado, mas conjugado com outros, o indicador do investimento no carregamento de informação no Portal para a Igualdade, no menu destinado ao *mainstreaming*, permite-nos identificar os Ministérios que incluiríamos no grupo dos de menor investimento na igualdade: o Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, o Ministério da Saúde e o da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. De certo modo, em articulação com as resistências referidas, assinalamos também a dificuldade de encontrar pessoas com o perfil adequado à função de conselheira/o para a igualdade. Todavia, as resistências que nos foram reportadas ficam bastante aquém das registadas aquando do estudo de avaliação do Plano anterior, donde ressalta a maior abertura política e social à transversalidade da “igualdade de género”. Muitos dos processos, de facilitação ou de resistência, postos em evidência pela análise desta área acabam por corresponder ao fim e ao cabo, na sua essência, aos traços fundamentais da nossa cultura política, consensualmente apontados por analistas das diversas correntes teóricas, como sejam o défice de transparência e de prestação de contas.

A análise do processo de trabalho implementado nos últimos seis meses de vigência do III PNI conduziu-nos à conclusão de que há que rever a questão dos planos sectoriais, enquanto instrumento base da transversalização da perspectiva de género. A melhor maneira de, em nosso entender, consubstanciar esse objectivo é proceder à plena integração desta perspectiva em todos os planos em vigor em Portugal (ex. Plano Nacional de Saúde, Plano Tecnológico, entre outros). Na fase em que ainda se encontra o processo de *mainstreaming*, a formação é fundamental, em particular a das conselheiras e dos conselheiros para a igualdade. Faltou também na execução deste PNI coordenação por parte da CIG, alguém que se responsabilizasse e desencadeasse o processo de execução. O dispositivo dos grupos de trabalho mostrou ser uma opção equivocada, que tinha mostrado algumas virtualidades no acompanhamento do Plano, mas não na sua execução.

Em conclusão, relativamente à área 1 do PNI, pode dizer-se que a execução teria sido bastante mais eficaz se o estatuto das conselheiras tivesse sido mais prontamente definido, e não ao fim de um ano da entrada em vigor do Plano, se as conselheiras tivessem sido mais prontamente nomeadas e não ao final de um ano depois de o estatuto ter sido publicado e, por fim, se a coordenação do Ano Europeu da Igualdade para Todos, em 2007, não tivesse estado a cargo da CIG e, por fim, se 2009 não tivesse sido o ano de quase todas as eleições, o que significa o ano de quase todas as incertezas nos organismos públicos. Não tendo sido feita a avaliação da eficiência na execução do Plano, do ponto de vista da gestão do cronograma, podemos perceber, por este breve apontamento, que ela não terá sido satisfatória.

A apreciação genérica dos pontos fortes das medidas integrantes da subárea **2.1 - Educação, Investigação e Formação** destacou sobretudo os seus aspectos inovadores em relação ao Plano anterior. Em termos de execução observámos uma taxa bruta de 76,92%. De realçar a acção sobre a avaliação dos recursos pedagógicos, a publicação dos “Guiões sobre Género e Cidadania” para o ensino pré-escolar e para o terceiro ciclo do ensino básico, a produção legislativa, o trabalho com algumas escolas e a participação da CIG na definição dos referenciais de formação e na certificação da aptidão profissional de formador/a, no âmbito dos projectos aprovados pelo POPH.

Negativamente destacou-se a grande concentração de responsabilidades na CIG, a falta de coordenação entre os diferentes Planos e os respectivos mecanismos de acompanhamento, a falta de articulação entre o III PNI e outras iniciativas de âmbito nacional em curso, como a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS) (2005-2015) e a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015), uma vez que, tratando-se de estratégias nacionais, deveria ter sido notória a articulação de medidas e de acções em torno de objectivos de fundo comuns, e a optimização de recursos (humanos, infra-estruturas, etc.) eventualmente já criados e, por isso, disponíveis; e ainda o centralismo das actividades desenvolvidas. Gostaríamos ainda de salientar a forte concentração de esforços sobretudo na escola e no ensino formal, deixando à margem outras entidades com responsabilidades na educação e formação, como sejam os Centros de Novas Oportunidades, que abrangem uma fatia considerável da população adulta.

Na área **2.2 - Independência Económica**, a esmagadora maioria das medidas eram de activação de terceiros, especialmente as destinadas à promoção do empreendedorismo e dos planos de igualdade nas empresas privadas. Estas medidas foram realizadas em larga medida com a contribuição do financiamento do POPH. Consideramos decisivo que de futuro se defina como condição obrigatória de candidatura a apresentação de um plano de melhoria interna com enfoque nas questões da igualdade, por parte de todas as entidades financiadas. Isto de forma a que as intervenções preconizadas e materializadas sejam consistentes e coerentes. Verificou-se uma forte aposta na promoção do empreendedorismo feminino, através do financiamento de projectos disseminados pelo país, e na promoção de planos para a igualdade nas organizações, numa intensificação da articulação com as empresas e associações empresariais. De futuro, porém, é importante que se criem mecanismos mais eficazes de acompanhamento e monitorização da sua implementação, bem como do cumprimento dos princípios de bom governo nas empresas públicas. A intervenção da CITE como instância de acompanhamento destes processos pareceria estratégica, tendo em conta as suas funções. Também o desenvolvimento de dispositivos para a integração dos representantes sindicais no processo de criação e implementação dos PI é um aspecto a não descurar, como aconteceu agora. A importância das medidas de gestão interna dirigidas a entidades públicas com actuação nos domínios do trabalho e do emprego afigura-se da maior importância, até pela persistência de situações de discriminação neste domínio. Deve por isso manter-se e até intensificar-se o reforço de formação e de disponibilização de meios para a promoção da igualdade aos organismos do MTSS relevantes (ACT, IEFP, CITE). Parece vital fortalecer a articulação entre a CIG e a CITE, para uma actuação mais efectiva e consistente, dadas as competências da segunda neste domínio do trabalho e do emprego. Um aspecto que gostaríamos de destacar também é a falta de investimento em acções para o combate à segregação horizontal e vertical (medidas F, G e N), e ao assédio sexual e moral (medida S), o que deve ser acautelado em futuros Planos. Particularmente uma intervenção para as questões da disparidade salarial entre mulheres e homens deve merecer uma atenção mais sistemática, estruturada e abrangente, como reforçado pela Estratégia Europeia para a Igualdade

(2010-2015). Apesar da taxa bruta de execução ter sido de 78,9%, bastantes actividades foram apenas parcialmente executadas ou ainda estão em progresso.

A área de intervenção **2.3 - Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal** registou um número pouco expressivo de iniciativas. A intervenção legislativa, através da alteração à protecção da parentalidade, é aquela que se destaca mais e que permite aferir de uma forma mais clara o impacto na vida dos/as cidadãos/ãs. Apesar de os dados revelarem mudanças muito lentas nas desigualdades de género neste domínio, o enquadramento legal é fundamental para uma efectiva mudança das práticas. No entanto, nesta área continua a ser evidente a orientação da protecção social do Estado para as transferências sociais em detrimento da construção de equipamentos e infra-estruturas de apoio. Se a aposta nos serviços de guarda de crianças tem sido uma constante com resultados notáveis, existem áreas como os cuidados da população idosa e das pessoas com deficiência em que a insuficiência de apoio público é, nalgumas regiões, dramática.

De um modo geral, as medidas que revelaram melhor nível de execução nesta área e concentraram um maior número de actividades foram as relacionadas com a divulgação e disseminação da informação. CIG e CITE desenvolveram um importante trabalho de edição de publicações, folhetos, participações em seminários, conferências e *workshops*. No entanto, tal como já foi referido na avaliação do II PNI, este tipo de intervenção carece de uma reflexão estratégica mais profunda e sistemática. É necessário identificar objectivos, metas, públicos, parcerias e indicadores de impacto que permitam avaliar os resultados dos esforços desenvolvidos. Sem a integração destas dimensões analíticas, as actividades de sensibilização e divulgação resultam ineficazes. Do ponto de vista das entidades responsáveis pela execução das medidas constata-se os mesmos problemas detectados na avaliação do II PNI. Em primeiro lugar, as dificuldades de articulação entre a CIG e a CITE, principais responsáveis nesta área. Em segundo lugar, as dificuldades dos restantes organismos, nomeadamente os Ministérios, em executar medidas que não estejam já incorporadas nas suas actividades correntes. Temos assim uma taxa bruta de execução de 100%, embora a taxa específica tenha ficado bastante aquém.

A área de intervenção **2.4 – Inclusão e Desenvolvimento Social** registou um reduzido número de actividades e/ou iniciativas, tendo todas conhecido execução em

algum grau. A realização das medidas e os problemas detectados são diferenciados consoante o objectivo em causa. Relativamente ao primeiro objectivo e às 3 medidas envolvidas (A, B e C), os níveis reduzidos de execução devem-se fundamentalmente a dois factores: em primeiro lugar, à existência de outros instrumentos de política que intervêm nesta matéria e que na ausência de articulação com o PNI, por um lado, não integram a dimensão de género nas acções desenvolvidas e, por outro lado, não disponibilizam informação que permita analisar as intervenções realizadas a partir deste ponto de vista. Em segundo lugar, a ausência da CIG e/ou da CITE da execução das medidas. A exclusiva atribuição de responsabilidades aos Ministérios (da Saúde – Medida C, mas sobretudo ao MTSS – Medidas A, B e C) levanta problemas imediatos na realização, já identificados para outros domínios. Técnicos/as e Conselheiras dão conta da dificuldade que é implementar actividades que não estejam previstas nos planos de acção dos respectivos organismos. Quanto às Medidas D a J sublinhamos a boa articulação institucional entre a CIG e os restantes organismos envolvidos na implementação das medidas - dinamismo do ACIDI e a relação frutuosa entre a CIG, o ME e o MAI.

Na área **2.5 – Saúde**, no geral, é nosso entendimento que esta área acabou por ficar aquém do que poderia ser expectável num PNI. Salientamos como positivo que, relativamente ao II PNI, a área da saúde seja agora entendida num sentido abrangente e não apenas confinada à saúde sexual e reprodutiva. Houve também uma preocupação com a definição dos objectivos, e com a promoção de estudos acerca das diferenças de atitudes entre homens e mulheres no que concerne à saúde. Contudo, a área da saúde é central na igualdade de género, pelo que deve haver um forte investimento em medidas concretas e mais eficazes.

Realçamos como limitações nesta área uma definição de medidas pouco ambiciosas e específicas, sem clara definição de públicos-alvo; uma fraca aposta na formação de profissionais de saúde em articulação com o MS; uma reduzida explicitação da forma de coordenação entre o PNI e o PNS. Apesar de poucas e pouco ambiciosas, as medidas nela incluídas não ultrapassaram a taxa bruta de execução de 71%.

Apesar das melhorias, Portugal continua a destacar-se pelas piores razões nesta matéria no cenário da UE, ocupando os lugares cimeiros de maternidade adolescente e de

casos de VIH/SIDA e mostrando atrasos significativos na educação sexual, na educação para a contracepção e no planeamento familiar. A aplicação das decisões em matéria de educação sexual nas escolas continua a ser premente. Ainda neste âmbito e numa lógica de conhecer o impacto das políticas públicas, seria de promover estudos sobre a realidade quantitativa e qualitativa do novo contexto legal da interrupção voluntária da gravidez.

A integração do domínio de intervenção **2.6 – Ambiente e Território** no Plano representa um elemento de relevo para a transversalidade da igualdade de género em todas as áreas de política. No entanto, a novidade das medidas e o carácter vago da sua formulação, por um lado, e a ausência de produção de conhecimento sobre as matérias em jogo, por outro, comprometeram a efectividade da execução do Plano nesta área 2.6, pela dificuldade de integração das entidades responsáveis. Destacamos positivamente a publicação pela CIG de informação sobre a relação entre género, ambiente e território e do “Guia para o *Mainstreaming* de Género no Ambiente e Território”. A importância da Administração Local neste domínio é um factor chave que se espera que os Planos Municipais para a Igualdade venham a consubstanciar. O aumento do número dos municípios com Conselheiras/os para a Igualdade é um bom indicador que se espera venha a ter impactos neste domínio. A publicação já em 2010 do quadro de referência para esta função pode ainda vir a ampliar esta tendência. Esta área foi uma das que conheceu uma taxa de execução bruta (66,7%) abaixo da média.

As medidas constantes neste III PNI na **2.7 – Área da actividade física e desporto** constituem um progresso relativamente às englobadas no Plano anterior, nomeadamente no que diz respeito à sua especificidade e definição de públicos-alvo concretos e à responsabilização dos agentes desportivos. Em termos de execução, porém, também esta área se ficou pelos 66,7% de taxa bruta, portanto, abaixo da média global. Merece destaque a aprovação de um novo Modelo de Financiamento ao Movimento Associativo que inclui uma medida específica visando a igualdade de oportunidades, mas que estava quando a informação foi recolhida ainda por implementar. Há, contudo, vários aspectos que devem ser melhorados, se se quiser que o PNI tenha um verdadeiro impacto na introdução de uma componente de igualdade de oportunidades no desporto. Para dar continuidade a uma política de igualdade nesta área será, no entanto, necessário orientar a

intervenção para os domínios desportivos em que a discriminação tende a ser mais visível, nomeadamente no desporto enquanto actividade laboral, que regista grandes disparidades de remuneração (salários e prémios) entre mulheres e homens, e no acesso à prática desportiva das minorias étnicas e sexuais, e apostar fortemente na formação de dirigentes, pessoal técnico (treinadores/as de crianças e jovens nas várias modalidades) e pessoal docente da área da actividade física e desporto de todos os níveis de ensino.

A partir dos dados por nós recolhidos relativos às 6 medidas previstas para a área **2.8 – Cultura**, constatamos uma taxa de execução praticamente nula que aponta para uma eficiência também praticamente nula no processo de gestão e implementação e dos mecanismos de execução previstos para a área (taxa bruta de execução de 16,7%). É importante voltar a sublinhar que o Ministério da Cultura nos devolveu em branco o pedido de respostas ao estado de execução das medidas previstas, sendo que apenas numa delas, para além do MC, estavam envolvidos conjuntamente a CIG e a PCM e outros ministérios. No geral, nesta área constatou-se o seguinte: - um muito baixo grau de realização das medidas; - uma forte desafeição das Conselheiras da Cultura face à sua missão nesta área do Plano; um entendimento limitado da cultura, com fraca ligação à que é produzida nos meios de comunicação social, nomeadamente os de serviço público; - uma forte dispersão e escassez de dados estatísticos desagregados por sexo que permitam caracterizar o sector cultural em termos de acesso, produção e fruição.

Este grau de execução não significa que não tivéssemos encontrado acções de outros ministérios e da CIG que, de modo transversal e indirecto, pudessem afectar a área da Cultura. No tratamento dos registos sobre ocorrências no âmbito do III PNI contabilizámos, de facto, algumas acções da CIG de incidência transversal.

Na sua concepção global, a área **3.1 – Estereótipos** repete muitas das acções já ensaiadas, fazendo sobrepor diversas medidas e sem clarificar o domínio conceptual das linguagens de produção de sentido. O problema da confusa mistura de linguagens como a publicidade, o jornalismo e o entretenimento e dos/as respectivos/as profissionais foi já identificado na avaliação do Plano anterior. Neste Plano, além disso, a junção na mesma subárea, da questão da representação política e da paridade e da representação simbólica pela linguagem, contribui ainda mais para a confusão conceptual.

Na área dos estereótipos, o Plano esteve, portanto, afastado de uma realização plena. O número de informações vagas ou indisponíveis não permite traçar, com precisão, a eficiência e a eficácia da área, mas do conjunto dos diversos dados recolhidos fica clara a necessidade de maior investimento na clarificação das medidas e na sua exequibilidade para que estas se possam efectivar. Apenas 38,5% das medidas conheceram alguma execução, total ou parcial.

Na área **3.2 – Educação para a Cidadania**, se é certo que o trabalho desenvolvido no âmbito deste III PNI foi diverso e rico no que concerne às medidas relativas à educação para a cidadania, tentando ir ao encontro das múltiplas facetas da cidadania, é um facto que aspectos houve que foram menos acautelados. Destacamos a débil concertação de esforços entre as diferentes estratégias, de âmbito nacional (ex: Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento), de desenvolvimento/promoção da educação para a cidadania, que coexistiram com o III PNI durante os anos da sua vigência. Ainda a falta de monitorização da qualidade das iniciativas que são desenvolvidas no âmbito da promoção da cidadania, o que deverá ser motivo de preocupação, quer porque se trata de financiamento público (POPH/QREN), quer porque podem passar-se mensagens impregnadas de estereotipias e imprecisões.

Positivamente destacamos a diversidade de publicações por parte da CIG, de campanhas organizadas e divulgadas na Comunicação Social, e de outras iniciativas destinadas a públicos diversos (ex. participação em exposições); a articulação com outras organizações, e ao nível do Conselho Consultivo com outras Organizações não Governamentais, o que permitiu trazer para a discussão outras formas de discriminação. A taxa bruta de execução ficou-se nos 66,7%, um pouco abaixo da média global.

Na subárea **3.3 – Apoio às organizações da sociedade civil**, as acções que mais contribuíram para a realização das medidas foram as de apoio às ONG e outras associações que promovam a igualdade de género através do financiamento de projectos no âmbito do POPH. A eficácia desta acção, para além dos números de projectos e de entidades financiadas e seus montantes (números que são significativos), deve ser avaliada também pela forma como as entidades beneficiárias as apreciam. Globalmente, são de destacar as fortes críticas ao sistema de gestão do Eixo 7, montado e disponibilizado pela CIG, e que

sabemos estar em fase de revisão, com a mudança de coordenação do STI. As ONGM são particularmente críticas não só destas dificuldades de gestão técnico-financeira dos apoios prestados, mas também de alguns aspectos substantivos que nos parecem deverem merecer atenção, nomeadamente a desarticulação entre PNI e Eixo 7, a escassez de financiamentos específicos das ONGM e de formas específicas de apoio à sua capacidade organizativa e de intervenção, mais adequadas às suas características organizacionais (por exemplo, o apoio concedido às ONGM através do OE, via CIG).

Na ausência de nova legislação que defina e regule o estatuto das ONGM, e confrontadas com as alterações do modelo de funcionamento do Conselho Consultivo e da relação entre as ONGM e a CIG, surgem nas entrevistas realizadas vários sintomas de uma deterioração da relação institucional com este sector associativo. Recomenda-se por isso uma atenção especial à situação e intervenção para o *empowerment* das ONGM, capaz de refundar a relação entre o Estado português e as associações representativas das mulheres portuguesas, como recomenda o Relatório CEDAW de 2008. Isto, não obstante se considerar nesta avaliação como positivo o alargamento do leque de tecido associativo envolvido na/para a promoção da igualdade de mulheres e homens, intensamente investido no decurso deste Plano, através dos financiamentos do POPH. Estes financiamentos devem ser concebidos como uma oportunidade não só de financiar a intervenção das associações para o exterior, mas também como momentos de aprendizagem e mudança organizacional no sentido de práticas mais igualitárias de todas as ONG e entidades financiadas. A taxa bruta de execução foi de 83,3%.

Na área **4 - Violência de género**, consideramos que o empenho para eliminar a violência contra mulheres deve caminhar paralelamente com programas e políticas de fomentação da igualdade de género. Os PNI podem e devem ter aqui um papel fundamental ao abordar a violência de género globalmente considerada.

A área 4 não possibilita uma fácil avaliação. Um dos motivos prende-se com o facto de existirem Planos concretos para certas formas de violência, como é o caso do I PNCTSH e do III PNCVD. Os Planos, como instrumentos políticos, dão visibilidade a algumas formas de violência o que, por um lado, permite um maior investimento no seu combate e abre caminho para uma maior sensibilização dos vários públicos para com esse tipo de violência,

mas, por outro, pode contribuir, indirectamente, para que outras formas de violência, ainda que não menos graves, sejam uma aposta governativa menos significativa. Isto verifica-se a dois níveis: num menor investimento na execução de medidas relacionadas com violências outras que não têm um plano próprio; numa ausência de certas formas de violência - violação e o abuso sexual, p.ex.. Não é por acaso que a grande maioria das pessoas entrevistadas se referia sistematicamente a acções realizadas no âmbito do III PNCVD para indicar actividades no âmbito da violência de género. Como consequência, várias iniciativas são imputadas a esses Planos e a esses tipos específicos de violência, sendo a violência de género em geral alvo de um menor investimento.

Parece-nos, pois, fundamental, e na esteira de algumas opiniões, que o PNI assuma uma postura de maior pro-actividade na coordenação dos diferentes Planos no que respeita especificamente às questões de género na violência. Se este nos parece que era o intuito inicial desta área no PNI, na prática constatamos que tal objectivo não foi totalmente alcançado. Acresce a esta dificuldade o facto de, como anteriormente referimos, ser francamente insuficiente a informação cedida sobre as actividades indicadas como realizadas ao abrigo da área 4. Não obstante estas dificuldades, o cálculo da taxa bruta de execução apontou para uma percentagem de 85,7%, valor coincidente ao da auto-avaliação da CIG. Refira-se, ainda, que as iniciativas que nos foram indicadas nos parecem demasiado dispersas e pouco articuladas naquilo que deveria ser uma estratégia de combate à violência de género. Exemplo disso é o não envolvimento dos ministérios referidos como entidades executoras. De qualquer modo, assinalamos como positivo o facto de a área da violência de género surgir como independente no PNI, não se limitar à violência doméstica e incluir uma medida que procura aumentar a acessibilidade ao direito por parte das vítimas. Para evitar as insuficiências apontadas, incluímos um vasto leque de recomendações que partem do ponto de vista de que é necessário aumentar o conhecimento nesta área.

Relativamente à **Área 5 – Perspectiva de Género na União Europeia, no Plano Internacional e na Cooperação para o Desenvolvimento**, constatámos uma taxa bruta de execução de 66,7%. Esta área destaca-se, apesar de esta taxa se situar abaixo da média global, por apresentar uma taxa absoluta de não-execução de 0%, o que significa que todas

as medidas nela incluídas tiveram alguma execução, global ou parcial, reportada. O primeiro valor denota, por um lado, uma eficiência moderada do processo de gestão e implementação e dos mecanismos de execução previstos para a subárea, e, por outro lado, uma eficácia razoável em termos do cumprimento dos seus pressupostos. O segundo indicador sublinha a falta de eficiência ao nível da realização temporal das medidas, já que nenhuma medida foi concluída no horizonte temporal do PNI, muito embora todas elas tenham conhecido algum desenvolvimento.

Destacamos o dinamismo e motivação das conselheiras e da equipa interministerial do MNE (particularmente no último ano de execução do PNI), a relevância da realização de uma acção de formação em igualdade de género para Adidos/as da carreira diplomática e a adequação da organização e estruturação da “área internacional” do Portal para a Igualdade. Negativamente, salientamos a justaposição dos conteúdos de duas das subáreas, o que gerou redundância ao nível da implementação das acções, o investimento muito reduzido em intervenções consistentes e relevantes na generalidade dos casos e a concentração das iniciativas no último ano de vigência do PNI (fomentada pelo envolvimento tardio na implementação das medidas por parte do MNE).

A partir dos dados por nós recolhidos relativos às 10 medidas previstas para a área da perspectiva de género na **Cooperação para o Desenvolvimento (5.3)**, aduzimos níveis de execução genericamente modestos. Se entrarmos em linha de conta, no entanto, com as medidas parcialmente executadas ou em progresso, obtemos uma taxa bruta de execução muito favorável - 90%. Não parece ter havido uma acção de fundo, relevante e consistente, no sentido de responder à generalidade das medidas do PNI para esta subárea. A actuação por parte do organismo que é responsável ou co-responsável pela execução da maior parte das medidas é sobretudo reactiva. Os elementos que nos são reportados relativamente à execução de muitas das medidas resultam da agregação de informação sobre o que na actividade corrente do IPAD pode ser capitalizado como resposta aos respectivos indicadores, sem que as acções tenham uma ligação directa ao PNI. Mas a existência do plano, mesmo não produzindo uma acção estruturada e consistente, teve o efeito de alertar as entidades para estas questões e de tornar visível algum trabalho que já vem sendo feito neste domínio, e que parece ter sido intensificado

já nos últimos meses de vigência do III PNI, com o retomar do trabalho de elaboração da estratégia de cooperação para a igualdade de género, no âmbito do fórum da cooperação.

A sondagem de opinião realizada, e cujos resultados são objecto de comentário e análise ao longo do estudo, veio mostrar que há um progresso, ainda que lento e pouco expressivo da opinião pública relativamente às questões da igualdade de mulheres e homens. Registamos uma maior abertura da registada no início da vigência do III PNI, o que não podendo considerá-la como sendo um efeito das suas medidas, também não podemos descartar a hipótese de que o sejam em alguma medida. São pois encorajadores os sinais que encontrámos, mas por outro lado também nos dizem que é preciso continuar a investir nas políticas de igualdade no sentido de as aproximar das pessoas, de transformar as suas práticas do dia-a-dia, para que no final da vigência do próximo PNI, que aconselhamos que seja de cinco anos, a percentagem de pessoas que aponta correctamente o significado da expressão “igualdade de género” vá além dos 45% ou que a que já ouviu falar da CIG e diz saber o que é vá além dos 18,2% (quase a mesma percentagem de pessoas que diz conhecer a CITE – 16,4%, apesar de a nossa amostra ser constituída apenas por pessoas economicamente activas). É, pois, necessário continuar a desenvolver estratégias de promoção da igualdade. Para maior visibilização do nosso contributo nesse sentido, congregámos no sétimo e último capítulo do presente relatório de quase quinhentas páginas, todas as recomendações que fomos fazendo ao longo dos vários capítulos. Replicando, ainda, a estrutura do III PNI, apresentamos um conjunto de quase duas centenas de recomendações que pensamos, no entanto, não deverem ser todas incluídas no próximo Plano. Deverão ser depuradas em função das prioridades que cabe ao poder político estabelecer. Em nossa opinião, no entanto, há que continuar a aprofundar a estratégia de transversalização da perspectiva de “género” em todas as políticas públicas, ao mesmo tempo que se desenham medidas específicas de combate às desigualdades nos terrenos em que elas se produzem (a igualdade no acesso a recursos é fundamental) e se reproduzem (através de imagens e representações).

Tendo em vista a superação dos desafios que configuram o modelo mais integrado de política de “igualdade de género” que julgamos adequado às actuais necessidades,

permitimo-nos deixar muitas propostas a chamarem por consideração, negociação, priorização, planificação, responsabilização e alocação de recursos.

INTRODUÇÃO

1 – Objectivos do Estudo

O presente documento constitui o Relatório Final do *Estudo de Avaliação do III Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género (2007-2010) (III PNI)*, produzido pela APEU - Associação Para a Extensão Universitária, Associação da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, a ser apresentado à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG). O relatório tem como objectivos actualizar e analisar as realizações e os resultados alcançados pelo III PNI e fornecer um quadro de recomendações passíveis de serem aplicadas em intervenções ulteriores.

A avaliação que desenvolvemos teve como objectivo construir um sistema de informação que respondesse aos indicadores de processo e de resultados definidos no próprio PNI. A prossecução deste objectivo foi, no entanto, limitada pela disponibilidade dos dados, uma vez que a sustentação dos indicadores foi fortemente condicionada pela informação secundária existente.

Apesar deste ser um estudo de avaliação sobretudo de tipo sumativo, considerando que o contrato de avaliação externa foi celebrado quando já se havia entrado no último ano de vigência do Plano, pareceu-nos indispensável assegurar a articulação entre este exercício e os resultados produzidos pelas dinâmicas de acompanhamento *on going* em curso desde o início da implementação do Plano, de forma a fazer de todos estes exercícios um conjunto coerente, que se completa e articula. Todavia, a informação indirecta produzida no âmbito das referidas dinâmicas, nomeadamente os documentos e relatórios anuais elaborados pelas entidades e actores envolvidos na execução do Plano, além de incompleta, foi disponibilizada tardiamente. O sistema de indicadores constituído não foi implementado nas acções

de registo das actividades relacionadas com o Plano, pelo que as dificuldades de fazer uma avaliação multifacetada e concisa não foram totalmente superadas com o sistema de informação construído pela equipa de avaliação.

O cumprimento cabal do que nos foi solicitado em termos de avaliação ficou amplamente condicionado devido aos constrangimentos mencionados, nomeadamente pelo facto de só 12 meses do fim da vigência do Plano o contrato ter sido celebrado. Esta demora condicionou não só o tipo de avaliação, que foi essencialmente sumativa, mas também a produção de instrumentos de recolha de informação para a monitorização e logicamente a avaliação do desempenho com base em informação quantitativa que não foi produzida pelas entidades encarregadas da execução do Plano. Sobrevém a este aspecto o défice de precisão quanto a objectivos quantificados, a metas temporais definidas, etc..

Numa lógica *ex-post* e não *on-going* (pela razão enunciada), avaliámos a implementação e consolidação da estratégia de *mainstreaming* em cada Ministério, bem como o sistema operacional de relações interinstitucionais, que analisámos em retrospectiva através das entrevistas. Em cada área ou subárea avaliada procedemos a um balanço de pontos fortes e fracos, que replicámos na análise global do Plano, em cumprimento da análise SWOT prevista.

Face à complexidade do Plano, configurou-se uma metodologia de avaliação ecléctica e plural que combinou estratégias, métodos e indicadores de natureza diversa adaptados às várias vertentes e dimensões a avaliar. Na linha da chamada “Avaliação de quarta geração” ou avaliação participativa, a filosofia de base deste modelo centra-se nos actores do Plano (quer os que têm/tiveram responsabilidades na sua execução, quer aqueles a quem as actividades se dirigiram). Constituindo-os como fonte privilegiada de informação directa, procurou-se reforçar a componente reflexiva destes como sujeitos participantes e não meros objectos (fornecedores de informação) do processo avaliativo. Considerou-se que só um processo avaliativo participado e produzido a partir do contributo de toda a diversidade de *stakeholders* potenciaria uma avaliação retrospectiva e prospectiva, que reunisse informação capaz de verificar o progresso dos objectivos estabelecidos, analisar a qualidade da intervenção e possibilitar a introdução de melhorias e recomendações no desenho do novo Plano.

Este dispositivo de avaliação pretende responder a questões relativas à concepção, às formas de tomada de decisão, ao sistema de relações interinstitucionais construído, à execução e aos efeitos; estruturando-se desta forma um exercício de avaliação com uma incidência global e sistémica de análise e avaliação do Plano nas suas várias dimensões, que não se restringe apenas aos resultados finais de toda a acção mas igualmente ao processo de preparação, implementação e gestão.

Definimos alguns critérios de avaliação que operacionalizámos de forma transversal, em adequação às várias vertentes em observação:

Adequação e coerência

- Permite compreender, por exemplo, em que medida os objectivos do plano estão adaptados ao contexto e às necessidades diagnosticadas no país em termos de igualdade de homens e mulheres.

- Analisa também a coerência interna e externa do Plano (correspondência e tipos de contribuição entre os diferentes objectivos, metas e acções; confluência e potenciação dos efeitos de complementaridade com outras intervenções com as quais o Plano se relaciona).

Eficiência no processo de implementação e dos mecanismos de execução e gestão do plano

- Analisa a eficiência da fase preparatória e sua influência no sucesso do Plano; a relevância e qualidade dos mecanismos de divulgação e de *mainstreaming* da “igualdade de género” relativamente aos vários *stakeholders*.

- Avalia o desempenho da implementação da abordagem sistémica e continuada do Plano; a organização e operacionalização do Sistema de Relações Interinstitucionais, bem como da Listagem de Atribuições; a capacidade de adaptabilidade do Sistema e de articulação dos seus diversos níveis de decisão e de acção; as estratégias e capacidade de mobilização e participação dos actores relevantes/*stakeholders*; complementaridade e articulação com outros Planos e medidas de âmbito nacional.

Efectividade

- Clarifica o que é que tem sido alcançado relativamente ao definido como objectivos e ambições do Plano, bem como a contribuição desses resultados para a promoção da igualdade de homens e mulheres.

- Estuda a eficácia da intervenção, através de indicadores de realização (realização dos objectivos operacionais previstos), de indicadores de resultados (efeitos imediatos e imediatos, directos e não directos), e de indicadores de impacto (consequências globais do Plano sobre o contexto; incorporação dos princípios da igualdade de mulheres e homens na concepção e desenvolvimento das práticas e princípios de acção dos diversos *stakeholders*; enfim, mudanças por ele induzidas e seus efeitos multiplicadores).

- Estuda também a eficiência da intervenção do Plano, avaliando o desempenho ou performance alcançados quer em termos do cumprimento das metas temporais traçadas, quer em termos dos níveis de realização das actividades planeadas.

Sustentabilidade

- Identifica e aprecia os factores que podem influenciar, positiva ou negativamente, a capacidade do Plano estender os seus impactos de forma duradoura.

- Explora e analisa o conjunto de riscos e obstáculos à sustentabilidade das intervenções, em correlação com as principais limitações detectadas pelos indicadores de processo ao nível da concretização dos objectivos estabelecidos.

- Permite conhecer a implementação e consolidação da estratégia de *mainstreaming*, bem como as condições necessárias para a continuidade da sua adopção e integração pelos vários *stakeholders*.

2 – Notas metodológicas

As recomendações internacionais em matéria de avaliação de programas e projectos de intervenção indicam, no que respeita às estratégias de recolha da informação a apreciar, o pluralismo de métodos e técnicas com posterior triangulação na análise de resultados. Reconhecendo as vantagens e desvantagens das diversas abordagens metodológicas possíveis, entendemos como útil combinar as linhas

quantitativa e qualitativa, quantificando o mais possível, e potenciando ao máximo a informação produzida pelos instrumentos qualitativos. O cruzamento de fontes, actores e abordagens garante o confronto e a síntese das diferentes perspectivas pertinentes para cada componente de avaliação.

Deste modo, o modelo de avaliação assentou num duplo sistema de informação – primária (construída propositadamente para o estudo) e secundária (construída com outras finalidades mas que nós reinterpretámos e tratámos de modo diferente). Apresentamos, de seguida, algumas notas metodológicas relativas à construção e análise destas duas bases de dados.

A informação secundária resultou da consulta de várias fontes documentais, entre as quais se destacam os seguintes elementos:

- Relatórios de Actividades da CIG de 2008 e 2009;
- Relatório de Execução do 1.º ano do III PNI, que incidiu sobre metade do ano de 2007 e metade do de 2008 (CIG, sem data);
- Relatório “Contributos para a avaliação externa do III PNI” (CIG, sem data);
- Relatório de progresso relativo à execução do III Plano Nacional para Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010). Ano 2009 (CIG, sem data);
- Agenda para a Igualdade 05/09, da CIG;
- Relatório CITE 2006-2008;
- Relatório de Auto-Avaliação 2009 da CITE;

Além destes relatórios dos dois mecanismos oficiais para a igualdade, variada documentação foi também consultada, nomeadamente a disponibilizada em vários **websites** (CIG; CITE; Portal para a Igualdade; Portal do Governo; Ministérios; Sistema Integrado de Informação e Conhecimento; ONGs). Para além da consulta de **legislação** e de **estatísticas nacionais**, tivemos ainda acesso a **memorandos das reuniões dos Grupos de Trabalho para a Implementação do III PNI** e à base de dados dos projectos **POPH na área da igualdade de género**, aprovados no 1.º e 2.º concursos, disponibilizados pela CIG.

O processo incluiu também a **consulta directa às entidades responsáveis pelas medidas integradas no Plano**, incluindo todos os Ministérios e outros Institutos Públicos, bem assim como à CITE e à CIG, entidade incumbida da coordenação global do processo de execução (em articulação com a respectiva tutela exercida pela Presidência do Conselho de Ministros). Este processo de consulta assentou,

fundamentalmente, na solicitação àquelas entidades para preencherem o quadro de indicadores que constitui a Parte III do Plano – numa primeira fase de levantamento preliminar de informação, a solicitação foi feita directamente pela equipa de avaliação às entidades e, numa segunda fase já de recolha final de informação, foi a CIG que as contactou.

A base de dados primários deste Estudo estrutura-se em torno das seguintes técnicas fundamentais de recolha de informação: a) **entrevistas focalizadas de grupo** a painéis de informantes privilegiados; b) **entrevistas individuais presenciais e telefónicas** a grupos-alvo específicos; c) **Inquéritos a grupos-alvo específicos**: sondagem via telefone à população em idade activa e inquérito disponibilizado electronicamente a promotores de projectos com financiamento no âmbito do POPH.

No Anexo 1 deste Relatório apresentam-se os guiões dos protocolos de observação que se esquematizam de seguida:

	INSTRUMENTOS	EXECUÇÃO
Entrevistas focalizadas de grupo	1. Conselheiras para a Igualdade	15 Participantes de 10 Ministérios (MAI, MDN, ME, MFAP, MJ, MNE, PCM, MAOT, MOPTC, MAORP)
	2. Formadores/as em Igualdade de Oportunidades	5 Participantes
	3. Profissionais da área da Saúde	10 Participantes
	4. Dirigentes de ONG que participam nos grupos de trabalho do III PNI	10 Participantes de 8 ONG (AMONET, ANJAF, APF, GRAAL OIKOS, OPUS GAY MULHERES SÉCULO XXI e ANIMAR)
	5. Professores/as	8 Participantes
	6. Dirigentes de ONG do CC da CIG/CIDM	11 Participantes de 8 entidades (APMD, APEM, APME, APMJ, CGTP-IN, CNOD, MDM, UMAR)
Entrevistas individuais	1. Conselheiras/os Ministeriais para a Igualdade	Realizadas entrevistas em 13 Ministérios (MOPTC, MADRP, ME, MAOTDR, MJ, MAI, MEI, MTSS, MNE, MC, MAP, MS, MCTES).
	2. Técnicas da CIG e da CITE	Realizadas entrevistas com 7 técnicas da CIG e 4 da CITE
	3. Policy-makers	3 Entrevistas
	4. Dirigentes sindicais	Realizada entrevista com Sindicato dos Corticeiros do Norte e com

	SITAVA, Sindicato dos Trabalhadores da Aviação e Aeroportos	
6. ONG	Realizadas 2 entrevistas presenciais e 4 telefónicas	
7. Representantes de entidades promotoras de acções de apoio ao empreendedorismo feminino	Realizadas 4 entrevistas telefónicas	
8. Agentes de cooperação	Realizadas entrevistas telefónicas com 4 ONGD com projectos de cooperação para o desenvolvimento e 2 com agentes de cooperação do IPAD	
9. Homens e mulheres com profissões estereotipadamente identificadas com o sexo oposto. Entrevistas realizadas por estudantes da Licenciatura em Sociologia no âmbito da disciplina de Métodos e Técnicas de Investigação Sociológica	60 Entrevistas face-a-face	
10. Publicitários/as	2 Entrevistas	
11. Jornalistas	5 Entrevistas	
12. Subcomissão de Igualdade da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias	2 Entrevistas telefónicas	
13. Conselheiras Locais para a Igualdade	6 Entrevistas telefónicas	
14. Presidente e Vice-Presidente da CIG	2 Entrevistas	
15. Presidente da CITE	1 Entrevista	
16. Entidade Reguladora para a Comunicação Social	1 Entrevista	
17. Responsável pela formação no INA	2 Participantes	
18. Instituto do Desporto de Portugal (IDP)	1 Entrevista	
19. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)	1 Entrevista	
20. Associação Nacional de Municípios	1 Entrevista	
Inquéritos a grupos-alvo específicos	1. Sondagem de opinião à população residente activa. Adoptado procedimento de amostragem por quotas, de acordo com: sexo, idade (< 25, 25-39, 40-54, 55-65 anos), escolaridade e situação perante a actividade económica.	603 Respondentes
	2. Inquérito online a entidades envolvidas em projectos POPH na área da igualdade de género Convites enviados: 263	110 Respondentes

3 – Estrutura do Relatório

Para a produção deste Relatório optou-se por uma estrutura de texto que seguisse os princípios adoptados na avaliação: realização de uma análise simultaneamente transversal e específica; cruzamento de fontes múltiplas de informação. A falta de informação relativamente aos indicadores de processo e resultados fez com que a sua análise não fosse feita de modo sistemático, mas apenas nos casos em que estavam disponíveis. Deste modo, partindo dos princípios metodológicos acima enunciados, os capítulos seguem o seguinte esquema analítico:

- Avaliação *ex ante*
- Análise de desempenho
- Conclusões – aspectos positivos e fragilidades
- Recomendações

Para maior facilidade de seguimento e exposição, a estrutura da apresentação dos resultados do estudo de avaliação realizado assemelha-se à estrutura do documento oficial. Assim, começamos com uma breve contextualização a análise global do II PNI, para depois seguir um esquema em capítulos que se estruturam a partir das grandes áreas de intervenção do Plano:

CAPÍTULO 1 – Contextualização e Análise Global do III PNI

CAPÍTULO 2 – Estratégia de *Mainstreaming* da Igualdade de Género – Impasses e Desenvolvimentos

CAPÍTULO 3 – Perspectiva de género em domínios prioritários de política

- 3.1 – Educação, Investigação e Formação
- 3.2 – Independência Económica
- 3.3 – Conciliação entre a Vida Profissional, Familiar e Pessoal
- 3.4 – Inclusão e Desenvolvimento Social
- 3.5 – Saúde
- 3.6 – Ambiente e Território
- 3.7 – Actividade Física e Desporto
- 3.8 – Cultura

CAPÍTULO 4 – Cidadania e Género

4.1 – Estereótipos

4.2 – Educação para a Cidadania

4.3 – Apoio às Organizações Não Governamentais (ONG)

CAPÍTULO 5 – Combate à Violência de Género

5.1 – Violência de Género

CAPÍTULO 6 – Perspectiva de Género nas Relações Internacionais e na Cooperação para o Desenvolvimento

6.1 – Relações Internacionais

6.2 – Cooperação para o Desenvolvimento

CAPÍTULO 7 – Recomendações

No volume de Anexos ao Relatório incluem-se os guiões de protocolos de observação e outros documentos complementares e de suporte elaborados pela equipa de avaliação:

ANEXO 1 – GUIÕES DOS INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

ANEXO 1.1 – Sondagem de Opinião

ANEXO 1.2 – Inquérito às organizações/entidades com projectos POPH

ANEXO 1.3 – Entrevistas a grupos-alvo específicos

ANEXO 1.4 – Entrevistas focalizadas a painéis de especialistas

ANEXO 2 – LISTA DE ENTREVISTAS**ANEXO 3 – RESULTADOS DOS INQUÉRITOS**

ANEXO 3.1 – Sondagem de opinião

ANEXO 3.2 – Inquérito às organizações/entidades com projectos POPH

ANEXO 4 – ANÁLISE *EX ANTE* MEDIDA A MEDIDA**ANEXO 5 – SÍNTESE DA EXECUÇÃO MEDIDA A MEDIDA**

CAP. 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE GLOBAL DO III PLANO NACIONAL PARA A IGUALDADE – CIDADANIA E GÉNERO (2007-2010)

1.1 – Contextualização do III PNI

Não existem hoje quaisquer dúvidas quanto aos benefícios que trazem as políticas de promoção da igualdade de mulheres e homens, já que as desigualdades violam o princípio da igualdade de direitos, consagrado nas nossas normas constitucionais, e são um factor de constrangimento para o desenvolvimento económico e social sustentável. Sem essas políticas a situação hoje em dia seria ainda mais injusta para as mulheres – a sua taxa de emprego e, portanto, a sua independência económica, seria menor, bem assim como a sua taxa de escolarização; o seu acesso às profissões mais qualificadas e remuneradas seria também mais restrito; os custos associados à reprodução recairiam ainda mais sobre as mulheres; e, globalmente, o risco de pobreza e exclusão social seria mais elevado para toda a população. Por seu turno, os homens continuariam a suportar grande parte da responsabilidade pela provedoria económica das suas famílias e teriam menos oportunidade de se envolverem na partilha física e afectiva das actividades domésticas e familiares.

O III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010) (RCM n.º 82/2007 de 22 de Junho) tem sido, desde que foi lançado, o instrumento da política governamental no domínio da “Igualdade de Género” com uma perspectiva mais transversal. Nele se consubstanciam parte das respostas à necessidade de consolidar a política nacional naquele domínio, conforme compromisso expresso no Programa do XVII Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano (2005-2009), mas também de atender a compromissos assumidos a nível internacional junto de instâncias como a ONU, incluídos na CEDAW e na Plataforma de Acção de Pequim, e a Comissão

Europeia, designadamente os incluídos no seu Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2006-2010).

Referenciais externos

Entre os referenciais mais importantes, contam-se os seguintes:

- Carta das Nações Unidas
- Declaração Universal dos Direitos Humanos
- Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres o Protocolo Opcional à Convenção
- Convenção Europeia dos Direitos Humanos
- Carta Social Europeia
- Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas
- Declaração e Plataforma de Acção de Pequim

O Tratado de Amesterdão, nos art.ºs 2º, 3º e 13º, atribui à Comissão Europeia o direito de tomar iniciativas tendo em vista combater todas as formas de discriminação, entre as quais as baseadas no sexo. Quando o III PNI foi elaborado, os principais documentos de referência na política para a igualdade de mulheres e homens ao nível da União Europeia, para além dos acima mencionados, eram os seguintes:

- Regulamento CE nº 806/2004, relativo à promoção da igualdade entre homens e mulheres na cooperação para o desenvolvimento;
- Directiva 2004/113/CE, que implementa o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento;
- Com 2005/C 311/01, que estabeleceu o Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres (2006-2010);
- Directiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à actividade profissional (reformulação).
- Pacto Europeu para a Igualdade entre Mulheres e Homens, do Conselho Europeu, de 23 e 24 de Março de 2006;
- Regulamento CE nº 1922/2006, que cria um Instituto Europeu para a Igualdade de Género.

Também a Recomendação Rec (2003) 3 do Conselho da Europa sobre a participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão política e

pública era importante. No conjunto, estes documentos estabelecem as directrizes fundamentais das políticas de igualdade de mulheres e homens na União Europeia. O III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010) consubstanciou a integração dessas directrizes nas políticas de igualdade no nosso país, estabelecendo como prioritário o aprofundamento da estratégia de transversalização da perspectiva de género a todas as políticas públicas. Assim, para além de um conjunto de medidas tendo em vista a criação de vias e instrumentos para internalizar a transversalização dessa perspectiva no sistema de governação, foram de igual modo definidas outras prioridades, nomeadamente:

- A facilitação da conciliação da vida profissional e familiar através da crescente co-responsabilização de pais e mães nos cuidados à família, bem assim como o aumento da capacidade de resposta da rede de serviços de apoio à família;
- O aumento da participação das mulheres nos processos de tomada de decisão, através da alteração das leis eleitorais e do incentivo à implementação de planos para a igualdade nas organizações;
- O combate aos estereótipos de género, através da educação para a cidadania e a realização de campanhas e uma política continuada de informação através dos meios de comunicação social.
- O respeito pelos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, através do apoio a programas de saúde nos países terceiros.

Outras políticas importantes, em especial o combate à violência de género e o apoio às vítimas e o combate ao tráfico de seres humanos foram objecto de planos ou programas específicos: III Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (2007-2010); I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (2007-2010); I Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina (2007-2010); Plano Nacional de Acção para a Implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança (2009-2013).

No relatório sobre a Igualdade entre Homens e Mulheres – 2010, a Comissão Europeia convida o Conselho Europeu a instar os Estados-Membros a encontrarem respostas aos desafios presentes:

- Reforçar a dimensão do género em todas as vertentes da estratégia da UE para 2010, incluindo mecanismos mais eficazes de integração dessa dimensão nas políticas, bem como acções e metas específicas para a igualdade entre homens e mulheres no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego;

- Reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres, através de estratégias específicas que conjuguem todos os instrumentos disponíveis, incluindo a definição de metas, nos casos em que tal for necessário;
- Garantir, através da diversidade em órgãos de direcção de empresas cotadas na Bolsa, um quadro decisional equilibrado e perspectivado no longo prazo, e dar às mulheres condições de incentivo para que assumam o desafio de integrar aqueles órgãos;
- Melhorar as medidas de conciliação para homens e mulheres, incluindo regimes de licenças relacionadas com a família, serviços de cuidados e disposições laborais flexíveis, e encorajar a partilha equitativa das responsabilidades privadas e familiares para facilitar o emprego a tempo inteiro de uns e outras;
- Intensificar esforços para prevenir e combater a violência com base no género;
- Velar por que as políticas atendam à situação de mulheres particularmente vulneráveis – por exemplo, mulheres em empregos precários, mulheres idosas, mães solteiras, mulheres com deficiência, mulheres migrantes/ oriundas de minorias étnicas e ciganas;
- Garantir a integração da perspectiva de género nas respostas à recessão aos níveis europeu e nacional, tendo em conta o impacto diferenciado da crise nos homens e nas mulheres;
- Renovar o compromisso assumido pelos Estados-Membros no Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres e reforçar a parceria e as sinergias entre as instituições europeias, os parceiros sociais e a sociedade civil.

(In: Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Igualdade entre Homens e Mulheres – 2010”, CE COM(2009)694 final de 18.12.2009).

Esta comunicação da CE ao Conselho é importante, porque integra quer os efeitos nefastos da actual crise económico-financeira e social quer as principais linhas estratégicas definidas para as políticas europeias de igualdade que viriam a ser explicitadas na *Carta das Mulheres* (5 de Março de 2010) e, especialmente na nova “Estratégia para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2010-2015”, já no segundo semestre deste ano (no passado dia 21 de Setembro).

Nesta nova Estratégia notam-se algumas mudanças relativamente ao Roteiro para a Igualdade (2006-2010). Nesta Estratégia há uma única diferença relativamente ao Roteiro – a promoção da conciliação da vida profissional, familiar e pessoal foi substituída pela promoção da igualdade salarial para trabalho de igual valor. Assim, as principais linhas de intervenção adoptadas são as que a seguir se apresentam. Em

subpontos, indicamos os principais compromissos a que a Comissão se propõe, que são no fundo indicativos do que considera prioritários em cada domínio:

1. Independência económica igual para mulheres e homens

- Reforçar o *mainstreaming* em todas as políticas económicas, nomeadamente na nova Estratégia para o emprego – Europa 2020, e de inclusão social;
- Promover o empreendedorismo das mulheres;
- Reduzir as diferenças que persistem entre mulheres e homens em termos de licenças para a prestação de cuidados à família;
- Monitorizar o desempenho dos Estados-membros relativamente aos equipamentos de prestação de cuidado às crianças;
- Promover a igualdade de género em todas as iniciativas tendo em vista a integração das populações imigrantes;

2. Salário Igual para trabalho igual e trabalho de igual valor

- Explorar com os parceiros sociais maneiras de aumentar a transparência das remunerações e o conhecimento do impacto nos regimes de trabalho a tempo parcial e com contratos a prazo;
- Apoiar iniciativas que promovam boas práticas ao nível dos locais de trabalho – rótulos, selos, prémios, etc.;
- Desenvolver ferramentas que facilitem aos empregadores a correcção de disparidades não justificadas entre os salários masculinos e femininos;
- Instituir o Dia Europeu da Igualdade Salarial para aumentar a consciencialização de quanto as mulheres têm que trabalhar mais para ganharem o mesmo que os homens;

3. Igual participação na tomada de decisão

- Estabelecer metas tendo em vista o equilíbrio da participação de mulheres e homens na tomada de decisão;
- Monitorizar o cumprimento da meta de 25% para as mulheres nas estruturas de topo das estruturas de investigação e de pelo menos 40% de membros do sexo menos representado nos comités e grupos de peritos/as da Comissão Europeia;
- Apoiar os esforços para promover maior participação das mulheres nas eleições para o Parlamento Europeu;

4. Dignidade, Integridade e Erradicação da violência de género

- Adotar uma estratégia de âmbito Europeu no combate à violência contra as mulheres que procure, por exemplo, erradicar a mutilação genital feminina, e promover uma campanha contra a violência contra as mulheres;

- Assegurar que a legislação relativa ao asilo de refugiados integra considerações relativas à igualdade de género e que os organismos relevantes recebem formação nessa área;
- Elaborar um relatório sobre a saúde dos homens;

5. Igualdade de género na política externa

- Monitorizar a adesão aos critérios de acesso à EU de Copenhaga no tocante ao igual tratamento de mulheres e homens e apoiar os países das Balcãs e a Turquia a transpor e implementar a legislação;
- Implementar o Plano da União Europeia para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres no Desenvolvimento (2010-2015);
- Continuar a encorajar os países parceiros a promover a igualdade de género através de uma política de diálogo continuado, troca de experiências e da exploração de possibilidade de ajuda no âmbito do Instrumento para a Parceria e Vizinhança Europeia;
- Aumentar a integração de considerações relativas à igualdade de género na ajuda humanitária da EU;

6. Questões horizontais

- Dar atenção ao papel dos homens na igualdade de género e promover as boas práticas no que respeita a papéis de género na juventude, educação, cultura e desporto;
- Monitorizar a correcta aplicação de instrumentos de política fundamentais como as duas Directivas (2004/113/EC e a 2006/54/EC) e a Plataforma para a Acção de Pequim;
- Apresentar um Relatório Anual de progresso na igualdade de género, especialmente em áreas cobertas por esta estratégia, perante a estrutura de Diálogo sobre Igualdade de Género onde estão representados ao mais alto nível o Parlamento, a Comissão, os Estados-membros e *stakeholders* chave.

(Tradução/Adaptação nossa do documento da CE: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - COM(2010) 491 de 21.9.2010).¹

Este novo referencial para o rumo das políticas europeias de igualdade de mulheres e homens no próximo quinquénio é mais débil nos objectivos prosseguidos, nos instrumentos utilizados e nos meios mobilizados. As novidades parecem concentrar-se no limitar a preocupação com a conciliação trabalho/família à extensão da rede de cuidados às crianças, cooptando-a como um dos factores que promovem a igual independência económica de mulheres e homens, e na nova ênfase dada ao

¹ Disponível em

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=890&furtherNews=yes>. Consultado em 24 de Setembro de 2010.

combate às desigualdades salariais entre mulheres e homens, que, no entanto, é consubstanciada de uma forma que chamaríamos de “soft”, ou seja, com um potencial de efectividade muito escasso, pois não há indicações de como as medidas deverão ser operacionalizadas. Não há, portanto, nem medidas de maior efectividade, nem metas, estabelecendo calendários e objectivos, nem identificação dos instrumentos financeiros a mobilizar, dentre os já existentes ou a criar.

A perda de visibilização das políticas em prol da conciliação trabalho/família é grave, na medida em que, em nosso entender, estas contêm um potencial transformador muito grande quer na esfera do trabalho quer na da família de um modo mais directo. Isto porque não se limitam a ter um impacto na gestão dos recursos financeiros mas também num outro recurso fundamental na organização da vida quotidiana das pessoas – o tempo. Resta assinalar, ainda, a atenção dada à erradicação da mutilação genital feminina nas políticas de combate contra a violência de género, no que, de resto, poderá a seguir o exemplo pioneiro de Portugal nesta matéria.

O actual governo, por seu turno, incluiu no seu programa o compromisso de conferir centralidade à política para a igualdade de género na estrutura da governação e de tornar este princípio transversal a todas as áreas de intervenção política. Os compromissos assumidos implicam:

- Prosseguir a promoção da igualdade entre mulheres e homens enquanto eixo de modernização da vida pública e da sociedade em geral;
- Reforçar a participação mais equilibrada das mulheres e dos homens quer na actividade económica e profissional quer na vida familiar;
- Insistir numa educação para todos, combatendo os estereótipos de género nos percursos escolares e nas escolhas das carreiras;
- Reconhecer a diversidade das situações familiares e consolidar de uma rede nacional de apoio às famílias;
- Avaliar o impacto de género nas iniciativas legislativas e das políticas públicas;
- Apoiar as vítimas de discriminação de género;
- Promover uma cidadania activa, como mecanismo de inversão de trajectórias de exclusão social.

(*In Grandes Opções do Plano 2010-2013*)²

O próximo Plano Nacional para a Igualdade deveria, em nosso entender, adoptar algumas das prioridades elegidas pela Comissão Europeia na Estratégia para

² Disponível em http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/gop/GOP_2010-2013_VF.pdf, consultado em Julho de 2010.

2010-2015, como seja a do combate às disparidades entre as remunerações das mulheres e dos homens, e às desigualdades no emprego, em geral, mas não a seguir no que toca à secundarização do combate aos estereótipos que, ao invés, deveria antes ser objecto de medidas mais efectivas de transversalização da perspectiva de género a todo o sistema de educação e formação.

Marcos nacionais

As políticas de igualdade em Portugal têm sido muito marcadas por uma **perspectiva legislativa**, ou seja, pela ideia de que basta “pôr a igualdade na lei” para ela se traduzir em *praxis*. O passo mais recente foi dado ao longo dos últimos quatro anos em que foram aprovadas várias disposições legais de adaptação do sistema de governação à estratégia de transversalização da perspectiva de género. Na verdade, registou-se uma forte actividade legislativa, de que uma das últimas disposições foi a definição do referencial para a figura das conselheiras e conselheiros locais para a igualdade.

Isto significa que o Estado tem tido mais a preocupação de gerir/regular o ambiente externo, secundarizando a gestão interna do sistema de governação que, em geral, tem sido pouco tocado pelas transformações de que necessita, tendo em vista a “boa” governação. O papel de conselheiras/os ao nível da administração pública central, apesar de ter conhecido a institucionalização, mostrou algumas limitações no que toca ao cabal desempenho das funções que lhe estão atribuídas na arquitectura da estratégia de *mainstreaming*. Também a mobilização da sociedade civil e dos cidadãos e cidadãs em geral foi limitada, verificando-se que os incentivos, sendo frequentemente intangíveis, não produzem efeitos tangíveis.

Todos estes elementos são essenciais para ultrapassar as resistências geradas por uma cultura burocrática muito hierarquizada e rígida, como é a Portuguesa, pouco habituada à prestação de contas à comunidade e à transparência, dois princípios fundamentais para que uma estratégia de *mainstreaming* possa vingar, já que esta tem na avaliação e na monitorização dois suportes fundamentais. Diga-se, contudo, que este défice de cultura de avaliação atravessa todo o sistema de governação e, portanto, todas as políticas públicas e não apenas as que dizem respeito à da igualdade.

Apesar do muito que já tem vindo a ser feito e de podermos afirmar que o processo de *mainstreaming* ganhou um novo impulso com a maior substanciação da figura das conselheiras e dos conselheiros para a igualdade, tanto a nível central como local da administração pública, alcançada durante a vigência do actual PNI, alargando o seu campo de penetração no sistema de governação, é agora necessário aprofundar esse processo iniciado de internalização da perspectiva da género nas políticas públicas. É preciso que entremos decisivamente numa fase de maior efectividade, para o que é necessário vencer resistências disseminadas por todo o sistema de governação, onde encontramos a tendência para ver os mecanismos oficiais para a igualdade como os únicos com responsabilidades de promover a igualdade de mulheres e homens, mas também nas organizações da sociedade civil que tendem a “desconfiar” da estratégia de *mainstreaming*.

A conjuntura de crise e austeridade não favorece o empenhamento nas políticas de igualdade, mas, por outro lado, é preciso que estejamos conscientes dos contributos para o aumento da coesão social e para o desenvolvimento social e económico que as políticas de igualdade têm dado e que começámos por aludir. O eixo VII do QREN, consagrado à temática da igualdade de género, abre um campo de oportunidades múltiplas que importa não desperdiçar. Na verdade, o QREN é um instrumento financeiro poderoso para a obtenção dos objectivos das políticas de igualdade. Não tirar partido dele enquanto está disponível, ou seja, nos próximos três anos, será um importante revés.

Este breve enquadramento que fizemos das políticas de igualdade até aqui prosseguidas leva-nos a pensar que o objectivo do próximo PNI deverá ser a superação dos modelos de políticas de igualdade que têm vigorado no nosso país, de uma forma bastante híbrida, em nosso entender, já que encontramos elementos dos vários modelos identificados pelo projecto EQUAPOL (Braithwaite, 2005). De facto, podemos descortinar em Portugal a influência do modelo inspirado pela União Europeia, para o que muito terão contribuído os Fundos Estruturais Europeus, ao imporem a igualdade de oportunidades de mulheres e homens, a par do da protecção ambiental, como quesito transversal para todos os projectos a financiar. Esse modelo adquiriu expressão na tendência dominante para entender a transversalização da perspectiva

de género como algo burocrático e tecnocrático, que permanece separado das políticas governamentais, que não promove uma colaboração significativa interdepartamental, e a que resistem vários/as protagonistas estratégicos/as, desde os mecanismos oficiais para a igualdade, que assim perdem centralidade (vejam-se as dificuldades de colaboração institucional entre a CIG e o EQUAL), às organizações de defesa dos direitos das mulheres, que desconfiam da capacidade do Estado promover a igualdade, ou aos próprios agentes do Estado responsáveis por dinamizar o processo.

A partir do ano 2007, entrámos num outro modelo, de igualdade genérica, caracterizado por:

1. abandonar uma posição mais passiva de não-discriminação para uma mais pró-activa de introdução da igualdade nas políticas públicas;
2. passar a considerar o “género” como uma das componentes de uma política de igualdade mais genérica que engloba a etnia, a deficiência, a orientação sexual, etc., ou seja que é enquadrado na perspectiva da diversidade;
3. apostar no diálogo social para implementar políticas de igualdade;
4. considerar a igualdade de género como parte de um plano mais vasto de modernização do governo ou das políticas.

O Ano Europeu da Igualdade para Todos em 2007 e o facto de as suas actividades terem sido coordenadas pela CIG foi encarado, por responsáveis pelas políticas de igualdade, como uma oportunidade de colocar a questão da igualdade de género na agenda do debate público, devido ao elevado número de iniciativas que decorreram ao longo do ano. Foi nesse contexto que a reestruturação dos mecanismos oficiais para a igualdade conduziu à alteração e reforço das funções da CIG que passou a incluir, para além da promoção da igualdade entre mulheres e homens e do combate à violência de género como sua missão permanente, “a promoção da cidadania e a luta contra situações de discriminação com base no género”. Essas alterações reflectiram-se de igual modo na composição e funcionamento do seu Conselho Consultivo.

Ao mesmo tempo, podemos detectar a presença de um outro modelo, designado transversal, que aposta nos planos para a igualdade, entendendo-os como dispositivos transitórios destinados a criar as condições para implementar a

transversalização da “perspectiva de género”, nomeadamente a formação, a produção de recursos técnico-pedagógicos, a desagregação de estatísticas por sexo e a, ainda que incipiente, criação de mecanismos e procedimentos de monitorização e avaliação.

Concluiríamos esta parte de apresentação e enquadramento do III PNI, enfatizando que o modelo de política de igualdade que melhor garante o objectivo da transversalização da perspectiva de género será, em nosso entender, aquele que integrar o investimento no alargamento da base de conhecimento sobre os processos produtores de relações assimétricas “com base no género” na sociedade Portuguesa, que congregue um largo consenso no governo, parlamento e parceiros sociais sobre a missão, objectivos e direcção das políticas da igualdade e que crie uma cultura e mecanismos de monitorização e avaliação de impacto de género das políticas públicas, já que é fundamental sabermos como está a ser integrada a preocupação com a igualdade a todos os níveis governamentais (desde hospitais e escolas, municípios, etc.).

Outros elementos de contexto

Para um melhor enquadramento do contexto social e da receptividade que as políticas de igualdade de mulheres e homens têm no nosso país, realizámos uma sondagem pelo telefone a uma amostra de pessoas em idade activa, com base num sistema de quotas não inter-relacionadas segundo vários critérios (sexo, idade, escolaridade, situação face ao emprego e região de residência), conforme já tivemos oportunidade de realçar. Não temos com este exercício a pretensão de medir o impacto do III PNI ou das políticas de igualdade. Ao fazer esta sondagem, quisemos apenas confirmar a hipótese de que existe uma maior abertura da sociedade Portuguesa à problemática da igualdade. Uma das perguntas que para nós funciona como teste para essa hipótese procurava saber até que ponto a expressão “igualdade de género” era compreendida pelas pessoas e comparar esse resultado com o obtido exactamente pela mesma técnica e pela mesma pergunta em 2007.

Quadro 1.1 - Significado atribuído à expressão “promover a igualdade de género, segundo o sexo

	É entre todas as pessoas independentemente da raça, idade ou religião		É promover a igualdade entre homens e mulheres		Não conhece a expressão		TOTAL
H – 2007	134	46,5%	140	48,6%	14	4,9%	288
H - 2010	129	43,9	162	57%	3	1,0%	284
M - 2007	171	51,2%	137	41,0%	26	7,8%	334
M - 2010	141	45,6	162	52,4	6	1,9%	309

Os dados ventilados por sexo revelam um progresso, ainda que possamos considerar lenta a transformação das atitudes captada. Com efeito, registamos o aumento do número de pessoas cujas respostas coincidem com a identificação da palavra “género” com a categoria sexual. Nos homens, registamos uma diferença de 8,4 e nas mulheres de 11,4 pontos percentuais. Estes resultados merecem-nos dois comentários mais. Em primeiro lugar, o facto de, em ambos os momentos de inquirição, haver uma percentagem maior de homens do que de mulheres a darem a resposta correcta. Apesar do progresso, temos que enfatizar, em segundo lugar, que é ainda muito elevada a percentagem de pessoas que ainda não conhece o sentido da expressão “género” aplicada à temática das relações entre os sexos. Seguramente menos de metade da população possui este conhecimento. Dizemos isto porque, conhecendo nós o tipo de processos psicossociais que presidem à relação de inquirição, pensamos que algumas pessoas terão simplesmente “acertado na resposta”.

O grau de escolarização é muito importante para este tipo de conhecimento e confirmámos que são mais as pessoas com um nível elevado de escolarização que já apreenderam o significado de “género” no âmbito desta temática. Com efeito, 71,6% das pessoas titulares de um diploma de ensino superior identificam correctamente o sentido da frase enquanto que apenas 34,3% das pessoas com 6 anos ou menos de escola o consegue fazer. Verifica-se, na verdade, uma correlação nítida entre escolarização e conhecimento da expressão, o que já não acontece com o factor idade, em que se verifica menor conhecimento na faixa etária da meia-idade (apenas 49,5% entre os 40 e os 54 anos).

Outros resultados que reforçam esta ideia de desconhecimento das pessoas relativamente ao jargão desta temática foram obtidos com a pergunta sobre o conteúdo da chamada “lei da paridade”. As hipóteses eram as seguintes: 1) É a lei que estabelece quotas para homens e mulheres nas listas eleitorais; 2) É a lei que estabelece que as mulheres e os homens devem estar igualmente representados nas listas eleitorais; 3) É a lei que estabelece que homens e mulheres devem estar representados em todos os órgãos do Estado. Mais uma vez se verifica que os homens revelam maior familiaridade, pois 1 em cada 3 respondeu correctamente, enquanto apenas menos de 1 em cada 4 mulheres o fez.

Os marcos que acabámos de referir são importantes para a compreensão do tipo de ameaças e de oportunidades que a intervenção política na área da igualdade enfrenta. Se, por um lado, temos já um longo caminho e uma acumulação de recursos resultantes de muitos anos de existência de políticas públicas que promovem a igualdade de mulheres e homens e programas financeiros que as apoiam, por outro lado, temos o grande obstáculo que é o baixo nível de escolaridade da população Portuguesa. Ora, como vimos quanto mais baixo este é maior parece ser a desconhecimento das pessoas dos termos da problemática da “igualdade de género”. Com efeito, a baixa escolaridade é uma verdadeira ameaça ao sucesso das políticas de igualdade, bem assim como os elevados índices de pobreza em geral e nas realidades em que esta se traduz: baixos salários; trabalhos insalubres ou de fraca qualidade; horários longos, por vezes pela acumulação de dois empregos; insipiência da rede de equipamentos sociais de apoio às famílias, que só recentemente com o Programa PARES conheceu um impulso significativo, etc...

O apontar das ameaças serve também para acautelar a leitura dos níveis de execução alcançados no III PNI de que nos ocuparemos em seguida, ainda que brevemente, através de alguns indicadores quantitativos.

1.2 – Caracterização geral da Execução do III PNI

Começamos por apresentar a distribuição das medidas de cada área pelas categorias que indicam os diferentes graus de execução alcançados. Como se pode ver, considerámos cinco categorias. Para além da que traduz completa execução,

considerámos duas categorias intermédias de execução. Uma aplicada mais às medidas executáveis por fases e que já registavam alguma execução em algumas fases e outra para medidas consubstanciadas em actividades mais contínuas. Finalmente, considerámos uma categoria para aquelas medidas em que não foi possível apurar com clareza o seu estado de execução e, por fim, uma categoria para aquelas sem execução reportada.

É preciso ter em atenção que valorizamos de um modo muito relativo estes indicadores quantitativos, pois entendemos que os qualitativos que usámos nas análises expostas nos capítulos que se seguem constituem a essência do estudo realizado e aqui apresentado. São estes que nos permitem entender o que se esconde por detrás dos traduzidos em números.

Este quadro permite-nos também uma visualização das áreas e subáreas que constituem o III PNI, bem assim como a distribuição das medidas de cada uma delas pelas categorias de execução. Constatamos também que o Plano continha 155 medidas divididas por 5 grandes áreas.

Quadro 1.2 - Níveis de execução, por área de intervenção do III PNI

Áreas de intervenção do III PNI	Execu- tada	Parcial- mente Executa- da*	Em pro- gresso	Informa- ção vaga ou indisponí- vel**	Sem Execu- ção ***	TOTAL de MEDIDAS PREVISTAS
Área 1 – Perspectiva de género em todos os domínios de política	3	3	9	0	7	22
Área 2 – Perspectiva de género em domínios prioritários de política	14	30	12	7	13	76
2.1 – Educação, Investigação e Formação	5	4	1	3	0	13
2.2 – Independência Económica	2	9	4	0	4	19
2.3 – Conciliação vida profissional, familiar e pessoal	2	7	0	0	0	9
2.4 – Inclusão e Desenvolvimento Social	3	5	0	1	1	10
2.5 – Saúde	1	2	2	2	0	7
2.6 – Ambiente e Território	0	2	0	1	0	3
2.7 – Actividade física e desporto	1	1	4	0	3	9
2.8 – Cultura	0	0	1	0	5	6
Área 3 – Cidadania e Género	7	6	6	7	2	28
3.1 – Estereótipos	1	4	3	5	0	13
3.2 – Educação para a Cidadania	5	1	0	1	2	9
3.3 – Apoio às Organizações Não Governamentais	1	1	3	1	0	6
Área 4 – Violência de Género	1	1	4	0	1	7
Área 5 – Perspectiva de Género nas Relações Internac. e Cooperação	0	4	13	4	1	22
5.1 – União Europeia	0	2	2	2	0	6
5.2 – Plano Internacional	0	2	2	2	0	6
5.3. – Cooperação para o desenvolvimento	0	0	9	0	1	10
TOTAIS	25	44	44	18	24	155

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Na globalidade, constatamos que o número de executadas é quase igual aos das que não têm execução reportada. Em termos relativos, porém, será melhor analisar o quadro que se segue.

Quadro 1.3 - Taxas de execução, por área de intervenção do III PNI

Áreas de intervenção do III PNI	N.º medidas	TBE	TAE	TEE	TBNE
Área 1 – Perspectiva de género em todos os domínios de política enquanto requisito de boa governação	22	68,2%	13,6%	40,9%	31,8%
Área 2 – Perspectiva de género em domínios prioritários de política	76	73,7%	18,4%	46,1%	17,1%
2.1 – Educação, Investigação e Formação	13	76,9%	38,5%	57,7%	0%
2.2 – Independência Económica	19	78,9%	10,5%	44,7%	21%
2.3 – Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal	9	100%	22%	61,1%	0%
2.4 – Inclusão e Desenvolvimento Social	10	100%	30%	70%	10%
2.5 – Saúde	7	71%	14,3%	42,9%	0%
2.6 – Ambiente e Território	3	66,7%	0%	33,3%	0%
2.7 – Actividade física e desporto	9	66,7%	11%	38,9%	33,3%
2.8 – Cultura	6	16,7%	0%	8,3%	83,3%
Área 3 – Cidadania e Género	28	67,9%	25,0%	46,4%	7,1%
3.1 – Estereótipos	13	61,5%	7,7%	34,6%	0%
3.2 – Educação para a Cidadania	9	66,7%	55,6%	61,1%	22,2%
3.3 – Apoio às Organizações Não Governamentais (ONG)	6	83,3%	16,6%	50%	0%
Área 4 – Combate à Violência de Género	7	85,7%	14,3%	50%	14,3%
4.1 – Violência de Género	7	85,7%	14,3%	50%	14,3%
Área 5 – Perspectiva de Género na União Europeia, Plano Internacional, Cooperação p/ o Desenvolvimento	22	77,3%	0,0%	38,6%	4,5%
5.1 – União Europeia	6	66,7%	0%	33,3%	0%
5.2 – Plano Internacional	6				
5.3. – Cooperação para o desenvolvimento	10	90%	0%	45%	10%
Total	155	72,9%	16,1%	44,5%	15,5%

Legenda:

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso}) / 2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100$

Constatamos que a taxa absoluta de execução é bastante baixa (16,1%), mas compreendemos que há sempre alguma discricionariedade no acto de julgar uma medida como executada ou não, sobretudo quando elas são consubstanciadas por actividades de natureza contínua. No entanto, o exercício mostrou-se proveitoso para nós próprias afinarmos os critérios de avaliação e ajustarmos uma grelha o mais homogénea possível entre todos os membros da equipa. Os resultados mostram que as áreas com as menores taxas de execução absoluta são as respeitantes à integração da perspectiva de género em todos os domínios de política (13,6%), o combate à violência de género (14,3%) e a integração da perspectiva de género nas relações internacionais e cooperação para o desenvolvimento (0%), evidenciando o carácter incompleto e inacabado das intervenções nestes domínios. Com a taxa mais elevada (25%), bastante acima dos valores globais de execução absoluta, destaca-se a área 3, que é sobretudo devedora dos valores apurados para a subárea da educação para a cidadania. Todavia, se consideramos não só as medidas plenamente executadas, mas também aquelas que tiveram execução parcial ou se encontram em progresso, além de obtermos taxas substancialmente mais elevadas (taxa global de 72,9%), as tendências invertem-se em alguns casos, e encontramos domínios com as taxas absolutas de execução menores com os valores de execução brutos mais elevados – são os casos das áreas 4 e 5. Os valores da execução voltam a descer se considerarmos que as medidas executadas têm um peso mais significativo comparativamente com aquelas que foram parcialmente executadas ou que se encontram em progresso. Conferindo a estas uma diferente ponderação, obtemos uma taxa específica de execução do Plano de 44,5%, com a área da violência de género a sobressair com a taxa mais elevada (50%) e a da perspectiva de género nas relações internacionais e cooperação a mais baixa (38,6%). Por seu turno, a taxa de não execução do Plano apresenta um valor semelhante à de execução absoluta, cifrando-se em 15,5%. A primeira área do Plano – Perspectiva de género em todos os domínios de política enquanto requisito de boa governação – destaca-se com a taxa mais elevada (31,8%), enquanto a área 5 do PNI – Perspectiva de Género na União Europeia, Plano Internacional, Cooperação para o Desenvolvimento – apresenta a mais baixa (4,5%).

Estes cálculos fornecem valores abaixo dos disponibilizados pela CIG desde finais de Julho, no quadro aqui reproduzido. Os resultados da CIG correspondem ao que designámos por taxa bruta, porque não distingue entre graus de execução. Mesmo neste indicador tão grosseiro, do nosso ponto de vista, ressaltam algumas diferenças significativas. No global, a CIG chega a uma taxa de 91,2%, com base no cálculo da taxa média a partir das taxas das 5 áreas, independentemente do número de medidas de cada área. O resultado é uma aproximação muito grosseira à real execução alcançada. Quando muito admitir-se-ia aqui uma média ponderada, mas nunca uma média simples que não nos fornece qualquer informação rigorosa.

III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010)

Execução

Áreas	Nº de medidas previstas	Nº de medidas executadas	Nº de medidas em execução	N.º de medidas não iniciadas	Taxa de execução (*) (<i>executadas ÷ execução</i>)
1 - Perspectiva de Género em todos os Domínios de Política enquanto Requisito de Boa Governação	22	2	17	2	86,4%
2 - Perspectiva de Género nos Domínios Prioritários de Política	76	8	64	4	94,7%
3 - Cidadania e Género	28	1	24	3	89,3%
4 - Violência de Género	7	0	6	1	85,7%
5 - Perspectiva de Género na União Europeia, no Plano Internacional e na Cooperação para o Desenvolvimento	22	0	22	0	100,0%
Total	155	11	133	10	91,2%

(*) - Nota: Dada a calendarização da execução da generalidade das medidas, na sua maioria com implementação ao longo da vigência de todo o Plano, a taxa de execução deve ser apurada agregando o número de medidas executadas com aquelas que se encontram em execução.

Fonte: CIG, *Estatística III PNI* (<http://www.cig.gov.pt/>)

No nosso caso, chegámos a uma taxa bruta de 72,9%, ainda que consideremos que as outras taxas nos fornecem também indicações importantes. As discrepâncias entre os valores de execução brutos apresentados pela CIG e os apresentados pela equipa de avaliação perpassam todas as áreas, à excepção da área 4 – Violência de Género – que apresenta uma taxa bruta de execução coincidente. As diferenças constatadas decorrem de apreciações diferenciadas relativamente às medidas consideradas sem qualquer execução e ao peso das medidas em que a informação reportada sobre a respectiva execução à equipa de avaliação é vaga ou não é disponibilizada pelas entidades envolvidas.

Na secção seguinte fazemos uma breve caracterização do tipo de actividades/ iniciativas em que estas medidas foram operacionalizadas. É claro que elas não espelham o que foi feito no âmbito do PNI, dizendo respeito apenas a actividades de tipo pontual. Trata-se de informação com um interesse apenas indicativo.

1.3 – Breve síntese quantitativa de actividades de in/formação reportadas pela CIG no âmbito do III PNI

Apresenta-se de seguida uma abordagem de carácter quantitativo sobre algumas das iniciativas em que a CIG esteve envolvida no período de vigência do III PNI, e que concorrem para a execução das medidas nele previstas. Este apuramento foi realizado com base na tipificação, classificação e contabilização das actividades identificadas a partir de documento produzido pela CIG sob a designação de “contributos para a avaliação externa do III PNI”. Trata-se de uma enumeração de actividades que encontram a expressão da sua execução em um acto único, não integrando as que fogem a esta definição. Estamos a referir-nos a eventos de disseminação de informação ou de sensibilização/formação

As dificuldades no tratamento da informação foram significativas, porque os dados que nos foram transmitidos enfermam de várias limitações, não podendo, por isso, afastar a hipótese de que haja sobreavaliação de medidas e actividades e, por contraste, secundarização de outras. O carácter extremamente sucinto da informação fornecida ou, simplesmente, a falta de elementos não permitem aferir com segurança se algumas delas tiveram como missão prioritária o cumprimento das responsabilidades assumidas no âmbito deste Plano ou se são relativas ao normal funcionamento da CIG. Por outro lado, a falta de uniformidade no modo como a informação é apresentada também dificultou a análise e determinou o seu carácter incompleto. Paralelamente, o próprio desenho operacional do Plano – formulação vaga de muitas medidas, não colmatada pelos indicadores definidos – dificultou a correcta e completa identificação das informações trabalhadas.

Recorremos a uma grelha de tratamento que permitiu a construção de uma matriz analítica em torno de 4 variáveis de referência:

- Área de intervenção

- Entidades envolvidas
- Tipo de actividade
- Públicos-alvo

Procede-se, de seguida, a uma análise dos indicadores construídos a partir destas variáveis analíticas.

- ÁREA DE INTERVENÇÃO

A análise do quadro 1.1 obriga a uma observação metodológica prévia sobre a contabilização das iniciativas, dado que algumas das actividades analisadas se enquadram em mais do que uma das medidas do PNI e, como tal, foram contabilizadas mais do que uma vez.

Uma primeira análise do quadro 1.1. revela, assim, que a segunda área de intervenção **2 – Perspectiva de género em domínios prioritários de política** – é a que regista maior número de iniciativas, tendo sido listadas 112 actividades, quase metade das quais se concentravam na subárea. 2.1 – Educação, Investigação e Formação, seguida da 2.2 – Independência Económica – com 19 iniciativas. O predomínio de registos nesta área é coerente com a sua centralidade numérica de medidas previstas no Plano para este âmbito de intervenção (76, no total de 155 medidas). Nas actividades identificadas neste domínio, figuram iniciativas variadas, tendo especial relevo as acções formativas dirigidas a públicos estratégicos e sessões de sensibilização nas escolas (no caso da subárea 2.1), *workshops*, seminários, conferências e sessões de lançamento no âmbito do empreendedorismo feminino e dos planos para a igualdade (no caso da subárea 2.2).

Quando analisadas as subáreas que compõem a área 2, imediatamente nos deparamos, no entanto, com uma grande discrepância das ocorrências nas restantes subáreas, sobretudo a 2.6 – Ambiente e Território, 2.7 – Actividade física e desporto e 2.8 – Cultura, que contam com escassas 3 iniciativas, todas elas de carácter transversal ao Plano (sessões de divulgação do Plano, lançamento do Portal para a Igualdade e reuniões de coordenação).

Quadro 1.4 – Actividades de in/formação reportadas pela CIG, segundo a Área de Intervenção (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Área 1 – Perspectiva de género em todos os domínios de política enquanto requisito de boa governação	15	7	13	21	56
1.1 – Observatório de género	1	1	1	-	3
1.2 – Poderes públicos, administração central e local	14	6	12	21	53
Área 2 – Perspectiva de género em domínios prioritários de política	26	20	42	24	112
2.1 – Educação, Investigação e Formação	8	5	19	17	49
2.2 – Independência Económica	11	4	4	2	21
2.3 – Conciliação da vida profissional, familiar e pessoal	2	1	6	4	13
2.4 – Inclusão e Desenvolvimento Social	1	3	6	1	11
2.5 – Saúde	1	4	4	-	9
2.6 – Ambiente e Território	1	1	1	-	3
2.7 – Actividade física e desporto	1	1	1	-	3
2.8 – Cultura	1	1	1	-	3
Área 3 – Cidadania e Género	15	6	17	11	49
3.1 – Estereótipos	3	4	12	4	23
3.2 – Educação para a Cidadania	10	1	3	7	21
3.3 – Apoio às Organizações Não Governamentais (ONG)	2	1	2	-	5
Área 4 – Combate à Violência de Género	5	3	2	1	11
4.1 – Violência de Género	5	3	2	1	11
Área 5 – Perspectiva de Género na União Europeia, Plano Internacional, Cooperação p/ o Desenvolvimento	5	9	21	5	40
5.1 – União Europeia	2	4	9	2	17
5.2 – Plano Internacional	2	4	9	2	17
5.3. – Cooperação para o desenvolvimento	1	1	3	1	6
Totais	66	45	95	62	268

Fonte: Cálculos próprios a partir de Relatório “Contributos para a avaliação externa do III PNI” - CIG

Em segundo lugar, surge a **Área 1 - Perspectiva de género em todos os domínios de política enquanto requisito de boa governação**, com evidente destaque para a subárea 1.2 – Poderes públicos, administração central e local (53 dos 56 registos de actividades). Neste domínio, foram identificadas sobretudo acções de formação/sensibilização de especialistas em igualdade e dirigentes e técnicos/as da administração central e local, reveladoras do considerável investimento por parte da CIG na formação de agentes da administração pública. Mas também aqui nos defrontamos com uma grande discrepância das ocorrências na subárea 1.1 – Observatório de Género, onde apenas se identificaram 3 actividades, sendo que

nenhuma delas responde especificamente aos indicadores enunciados, tratando-se de iniciativas transversais a todas as medidas do Plano.

A área 3 – Cidadania e Género reuniu também um número significativo de iniciativas, contabilizando-se no seu todo 49 actividades, 23 das quais dedicadas à área 3.1 – Estereótipos, e 21 à 3.2 – Educação para a Cidadania. Na primeira subárea, destacam-se os registos relativos à acção de formação “Na Política as Mulheres são Capazes”, e na segunda os relativos a seminários sob a designação vaga de “igualdade de género” ou “igualdade de género e cidadania”. Sobressai na área 3, mas pela escassez de iniciativas registadas (5), a subárea 3.3 – Apoio às Organizações Não Governamentais (ONG). Há que sublinhar, no entanto, que por detrás deste número se escondem iniciativas com forte poder multiplicador, já que estamos a falar de financiamento a centenas de projectos de organizações da sociedade civil que desenvolvem, por seu turno, múltiplas actividades.

A área 4 – Combate à Violência de Género, do mesmo modo, sobressai pelo número reduzido de iniciativas. Apesar das numerosas iniciativas registadas no domínio da violência doméstica (e que cabem na execução do PNCVD) e até do Tráfico de Seres Humanos (no âmbito do PNCTSH), são poucos os registos de iniciativas que respondam às medidas e respectivos indicadores da área 4.

Também a **área 5 – Relações Internacionais e Cooperação para o Desenvolvimento**, dedicada à integração da perspectiva de género nas relações internacionais, se destaca pela fraca notabilidade, ainda que tenha sido contabilizado um número razoável de actividades. Isto porque, devido à semelhança das medidas previstas para as duas primeiras subáreas, os registos de iniciativas que lhes respondem são geralmente os mesmos, e por isso duplamente considerados. Por outro lado, além das iniciativas que consideramos de carácter transversal (sessões de apresentação do PNI, etc.), todas as iniciativas que se associam mais especificamente à execução daquelas medidas (campanhas de sensibilização para a participação das mulheres na política e a acção de formação “Na Política as Mulheres são Capazes”) são também consideradas na área 3.1, e à qual respondem de forma mais directa.

- ENTIDADES ENVOLVIDAS

Uma nota prévia à análise do quadro 1.2 respeita à qualidade da informação disponibilizada no documento que serviu de base à contabilização que ora se apresenta. A identificação das entidades envolvidas na promoção das actividades revelou-se particularmente difícil, dada a escassez de informação existente naquela fonte. É que os critérios seguidos para a caracterização das acções não são os mesmos nas várias secções do documento, pelo que nem sempre se listam as entidades envolvidas nas iniciativas. A informação encontrada é pouco detalhada, sendo expectável que, em alguns casos, os valores apurados para estas entidades não sejam rigorosos.

Quadro 1.5 – Actividades de in/formação reportadas pela CIG, segundo as Entidades envolvidas (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
CIG	21	8	22	26	77
CIG-DRN	18	8	32	22	80
Outros organismos públicos	3	6	20	7	36
Ministérios	2	0	1	1	4
Câmaras Municipais	5	1	5	16	27
ONG	8	4	9	4	25
Rádios Locais	-	-	-	1	1
Países parceiros europeus	2	1	1	-	4
Escolas	1	-	14	-	15

Fonte: Cálculos próprios a partir de Relatório “Contributos para a avaliação externa do III PNI” - CIG

Sem surpresa, a análise das actividades segundo as entidades envolvidas faz ressaltar o papel da CIG – em particular o da respectiva Delegação Norte, cujas actividades listadas se equiparam às da “sede” (80, face a 77). Dentre as actividades reportadas pela Delegação Norte sobressaem os seminários e acções de sensibilização dirigidas ao público em geral e à comunidade educativa, enquanto as reportadas pela sede incluem iniciativas mais estruturantes, como sejam as campanhas publicitárias e as acções de sensibilização dirigidas a agentes da administração pública.

Relativamente ao envolvimento de mecanismos oficiais para a igualdade sobressai a ausência de referências à CITE na dinamização de qualquer das iniciativas reportadas no relatório da CIG.

Ao contrário, evidencia-se o peso que outros organismos públicos tiveram na execução do PNI, tendo sido contabilizadas 36 actividades que envolveram este tipo de articulação interinstitucional, o que é revelador do investimento num conjunto de instituições de suporte especializadas às quais se recorreu para dar resposta a questões específicas. Destacamos o INA, sobretudo no âmbito da dinamização de acções de formação a agentes da administração pública (conselheiras/os, técnicos/as e dirigentes) e o CENJOR, no âmbito dos 4 seminários formativos dirigidos a jornalistas, como outras entidades tais como as CCDR, os Governos Cívicos, o IPJ, os CRSS, e ainda Universidades e centros de investigação públicos.

Do mesmo modo, as câmaras municipais, identificadas como parceiros locais fundamentais para a descentralização das iniciativas, estiveram envolvidas em 27 actividades descritas no relatório, desde seminários e acções de sensibilização no âmbito de dias comemorativos, a acções de formação dirigidos a técnicos/as das autarquias.

Por seu turno, as escolas surgem referenciadas como entidades promotoras de 15 iniciativas, fundamentalmente associadas à organização de acções de sensibilização/formação dirigidas à comunidade educativa.

A análise do relatório de CIG evidencia também o papel das ONG, onde se inclui uma grande diversidade de organizações do terceiro sector, mas sem o destaque que seria de esperar do envolvimento das ONGM, que contam apenas com 2 registos, em 2009, no âmbito de seminário e workshop. Tendo como vocação o desenvolvimento de actividades que fomentem a promoção da igualdade entre mulheres e homens, pensamos que seria ajustado que estas associações assumissem um papel mais preponderante enquanto parceiras estratégicas no desenvolvimento do PNI.

Também o envolvimento dos ministérios é pouco referenciado nos registos de ocorrências da CIG. Foram apenas identificados a Presidência do Conselho de Ministros [PCM], no âmbito da Oficina de Legística destinada a juristas dos Gabinetes de Secretários/as de Estado, e da Conferência de Peritos em Igualdade de Género sobre “Empregabilidade e Empreendedorismo”, o Ministério da Administração Interna [MAI], no âmbito da Conferência Anual de Boas Práticas de Prevenção Criminal, e o Ministério da Justiça [MJ], no âmbito de reunião sobre Justiça atinente ao Plano.

- TIPO DE ACTIVIDADE

Da análise no quadro 1.3 ressalta o investimento em acções formativas, num total de 88, onde se enquadram acções de sensibilização/formação dirigidas a públicos diversos. Dentre as iniciativas de formação, destacam-se as *workshops* e outras acções de sensibilização dirigidas a agentes da administração pública central e local (dirigentes, chefias intermédias, técnicas/os, conselheiros/as), as acções de sensibilização dirigidas a públicos estratégicos (particularmente técnicos/as e dirigentes do 3.º sector) no âmbito do projecto “e-qualificação”, a acção de sensibilização “Na política as mulheres são capazes”, e as acções de sensibilização dirigidas à comunidade escolar.

Seguem-se, em termos de relevância quantitativa, os seminários, encontros, congressos, mesas redondas, debates, jornadas, etc., tendo sido identificado o envolvimento em 37 iniciativas, seja na organização seja na participação a convite de outras entidades. Com uma expressão muito inferior, relevamos o investimento em campanhas de sensibilização (Publicitárias) e na edição de Publicações e material audiovisual pedagógico.

Quadro 1.6 – Actividades de in/formação reportadas pela CIG, segundo o Tipo de Actividade (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Acções formativas	17	6	36	29	88
Seminários, congres., mesas redondas, debates, colóquios, etc.	14	9	16	12	37
Campanhas de sensibilização (Publicitárias)	2	2	3	-	7
Programas e/ou entrevistas em meios de comunicação social	-	-	-	1	1
Publicações e material audiovisual pedagógico	-	4	2	-	6
Divulgação	1	1	1	-	3
Prémios	-	-	2	-	2
Actividades de coordenação, monitorização e avaliação	-	-	3	1	4

Fonte: Cálculos próprios a partir de Relatório “Contributos para a avaliação externa do III PNI” CIG

A aposta em actividades de divulgação do Pano e em programas e/ou entrevistas em meios de comunicação social é ainda mais escassa, descurando-se, assim, o potencial deste tipo de investimento, enquanto transmissor de boas práticas e fonte de informação.

- PÚBLICOS-ALVO

Também a identificação do público-alvo das actividades se revelou difícil, dada a escassez de informação constante no documento com os registos das actividades desenvolvidas pela CIG no período de vigência do III PNI. Nem sempre há indicação dos/as destinatários/as das actividades e quando há a informação é pouco detalhada, o que poderá implicar, por um lado, uma subvalorização de alguns grupos, ao mesmo tempo que se assume o risco de sobreavaliar o envolvimento de outros.

Salvaguardadas estas limitações, evidencia-se que uma boa parte das iniciativas desenvolvidas se destinou a colectivos indiferenciados (público em geral), nomeadamente algumas das acções e campanhas de sensibilização, seminários promovidos ou publicações.

Quadro 1.7 – Actividades reportadas pela CIG, segundo o Público-Alvo (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Profissionais (Saúde, Jornalistas,...)	1	4	6	6	17
Comunidade Educativa	2	2	15	3	22
Jovens Líderes	-	2	9	2	13
Público em geral	6	6	17	5	34
Mundo empresarial	-	4	1	-	5
Dirigentes/técnicos/as ONG	5	3	3	1	12
Autarquias (sem especificação)	8	-	2	-	10
Conselheiras/os da AP	1	3	5	5	14
Dirigentes/técnicos/as da AP	-	2	6	12	20
Mulheres (Beneficiárias RSI)	-	-	2	1	3
Outros	-	-	-	2	2

Fonte: Cálculos próprios a partir de Relatório “Contributos para a avaliação externa do III PNI” - CIG

Quanto aos grupos específicos, salientamos o do pessoal dirigente, técnico, chefias intermédias, assim como o das/os Conselheiras/os, da administração pública local e central, visados sobretudo em acções formativas no âmbito da “igualdade de género” ou, mais especificamente, em medidas inscritas no Plano em cuja execução aqueles actores estão envolvidos (por exemplo, os planos ministeriais para a igualdade).

Destacam-se também as actividades dirigidas à comunidade educativa, sobretudo dirigidos a alunos/as do ensino corrente ou cursos EFA, e as acções dirigidas a profissionais, como sejam os profissionais de saúde, jornalistas e juristas.

As actividades dirigidas a organismos e entidades específicos foram 131, enquadrando-se neste domínio a participação em reuniões ou grupos de trabalho bem como a elaboração de pareceres e propostas.

Vale a pena salientar as iniciativas dirigidas ao mundo empresarial, dado que consideramos que estas estão muito aquém dos números desejáveis, na medida em que o envolvimento de agentes empresariais é fundamental para a promoção da igualdade de entre mulheres e homens – apenas 5 actividades registadas têm como destinatário directo este público. Esta fraca notabilidade das empresas nos registos de actividades da CIG é coerente com o fraco envolvimento da CITE a que aludimos atrás.

Por último, ressalta neste quadro o número reduzido de acções dirigidas a mulheres ou a grupos de mulheres, numa clara subvalorização de acções específicas face às acções transversais.

Nesta secção, apresentámos muito esquematicamente as actividades desenvolvidas no âmbito da execução do III PNI em que a CIG esteve envolvida. Como é lógico, as actividades que foram objecto de registo são aquelas que se esgotam num único acto. As actividades que exigem uma acção continuada, às vezes diária, não são objecto de registo porque exactamente não se revestem de carácter excepcional e, por isso, não estão aqui incluídas.

O exercício elaborado sobre este relatório de actividades da CIG funciona apenas como variável *proxy*, como medida indirecta, muito grosseira, das actividades de execução do III PNI que serão objecto de análise na sua globalidade nos capítulos que se seguem. Ele permite-nos construir uma representação aproximada da natureza das actividades pontualmente desenvolvidas, deixando-nos perceber pelo menos algumas tendências no que respeita às áreas de intervenção, às entidades envolvidas na organização das actividades, o tipo de actividades e os públicos-alvo a que elas se dirigem. Como seria de esperar, a área 2. - Perspectiva de género em domínios prioritários de política é a que concentrou maior número de acções, com particular

destaque para as actividades de formação e de sensibilização. Quanto às entidades envolvidas nas actividades, para além da CIG, ganham destaque outros organismos públicos, o que denuncia a distância que o sector privado tem evidenciado relativamente às questões da igualdade de género.

CAP. 2 – ESTRATÉGIA DE *MAINSTREAMING* DA IGUALDADE DE GÉNERO – IMPASSES E DESENVOLVIMENTOS

É na **Área 1 - Perspectiva de Género em todos os Domínios de política enquanto requisito de boa governação** que é vertida a estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género. Muito embora nas outras áreas em que se organiza o III PNI estejam igualmente previstas medidas direccionadas para a internalização da preocupação com a igualdade de género, é nesta Área 1 que se concentram as medidas de carácter estruturante, ao procurarem alterar as práticas ao nível dos poderes públicos, em especial da administração pública central e local.

Iniciaremos a exposição retomando as conclusões da avaliação *ex ante* apresentadas no relatório intercalar, para que possamos ter uma noção dos níveis de execução expectáveis, face ao modo como o Plano foi concebido.

2.1 – Avaliação *ex ante*

No preâmbulo a esta área, a igualdade de mulheres e homens começa por ser considerada como sendo uma questão que toca todos os domínios de política, em virtude da sua transversalidade. Em consequência, no Plano é claramente identificada a necessidade de integrar esta questão nos vários níveis e áreas da acção governativa, sob pena de não ser alcançada “uma boa governação”. Em simultâneo, de forma a capacitar os actores intervenientes, tanto ao nível da Administração Central como Local, e como garante da sustentabilidade da estratégia de *mainstreaming* de género, apontam-se como medidas indispensáveis a coordenação de instrumentos, o aprofundamento de parcerias e a criação de incentivos.

Estes três tipos de instrumentos ganham neste ponto uma centralidade enganadora, uma vez que em todo o Plano há apenas referência à função de coordenação da CIG, em geral, e raras referências ao estabelecimento de parcerias. Mais concretamente, apenas são nomeadas na promoção do empreendedorismo feminino e na exploração de novas regras gramaticais para a língua Portuguesa. Quanto aos incentivos, mencionados em sete medidas, ao longo de todo o Plano, nada nos é dito sobre o modo como serão concretizados e em que consistirão. A natureza abstracta e vaga da formulação usada indica-nos, claramente, que não se trata de recompensar a adopção de boas práticas, mas apenas de as recomendar, pelo que a sua eficácia será reduzida.

A análise das medidas incluídas na Área 1 revela-nos, no entanto, um **elevado grau de adequabilidade**, em termos teóricos, decorrentes do diagnóstico das fragilidades do modelo de governação vigente no nosso país. Com efeito, adoptando-se como objectivo global desta área o aprofundamento da estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género, faz todo o sentido que as medidas sejam voltadas para a Administração Pública, em geral, nuns casos, e para alguns organismos estatais, em particular, noutros. Em termos globais, podemos classificar o Plano, no que diz respeito à Área 1, como possuindo um **elevado grau de coerência**, muito embora, como se verá na análise medida a medida, haja casos em que tal não se verifica.

Os objectivos desta área também estão coerentemente interligados: no primeiro, trata-se de concretizar um projecto, que já vem de outros planos mas que entretanto foi ganhando maior alcance em âmbito e objectivos, de criar um “observatório de género”. Trata-se de um instrumento indispensável aos bons diagnósticos e à boa governação. Os restantes objectivos são coerentes com a estratégia de *mainstreaming* de género: garantir condições para uma integração sustentada da dimensão da igualdade de género em todos os domínios e fases da decisão política, com incidência na Administração Central e Local, em geral, e especificamente na administração da justiça. Complementarmente, acrescenta-se o objectivo de promover a formação em “Igualdade de Género” de todos os agentes do Estado.

No que diz respeito aos protagonistas das medidas a implementar, podemos dizer que se regista alguma inovação, mas débil, já que continuam a ser os mecanismos oficiais para a igualdade as encarregadas de executar o Plano. Com efeito, no que diz respeito à Área 1, a dupla PCM/CIG surge em 16 das 22 medidas, conjunta ou isoladamente. Esta estratégia não contribui para a transversalização da temática.

Nesta primeira área do III PNI, procuram-se desenhar medidas que contribuam para o “aprofundamento da integração da perspectiva de género em todos os domínios da actividade política e da realidade social (*gender mainstreaming*)”. O problema identificado é a falta desta integração, indispensável à boa governação.

A subárea 1.1. designada “Observatório de Género” tem como objectivo, concretizável numa única medida, a criação de um Observatório que possa promover o conhecimento da situação de mulheres e homens e das relações sociais de género na vida política, social, económica e cultural, ao mesmo tempo que garanta o acompanhamento e a avaliação dos resultados das políticas públicas na perspectiva da igualdade de género.

A criação de um observatório de género é uma das medidas repetidamente anunciadas (com esta ou outra designação), nomeadamente nos planos nacionais para o emprego, desde o começo da década. A sua inclusão repetida, com uma interrupção entre 2002 e 2004, é um claro indicador das vicissitudes que esta medida registou. Segundo o que consta no Plano, o Observatório de Género a criar terá as seguintes atribuições: produzir a informação relevante para aprofundar conhecimento, informar, sensibilizar, acompanhar e avaliar resultados das políticas e apresentar recomendações.

Trata-se de uma infra-estrutura indispensável a um adequado planeamento, monitorização e avaliação de todas as políticas públicas. Um dos seus alvos deveria ser a Administração Central e Local, mas estas não são referidas enquanto recipientes dos produtos da actividade do Observatório.

A subárea 1.2 – Poderes Públicos, Administração Central e Local, centrada na proposta de medidas vocacionadas para a adaptação da administração pública central

e local à estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género, abrange 22 medidas que procuram consubstanciar 5 objectivos específicos:

- Garantir condições para o bom funcionamento das estruturas criadas em cada Ministério para integrar a perspectiva da Igualdade de Género em todos os níveis de decisão política;
- Criar condições para uma integração sustentada da dimensão da igualdade de género em todos os domínios e fases da decisão política;
- Apoiar a integração da dimensão de género nas diferentes áreas de política da Administração Local;
- Promover um ambiente favorável à integração da Igualdade de Género no domínio da administração da Justiça;
- Promover a formação em Igualdade de Género na Administração Central e Local.

As medidas propostas diferem segundo a sua natureza:

- **as de gestão interna**, que inclui todas as medidas destinadas à integração da perspectiva de género nas estruturas organizacionais e nas rotinas de trabalho e cujos destinatários são a própria administração pública (constituição de equipas interdepartamentais; formação para funcionárias/os publicas/os, etc.).
- **as de gestão externa**, que tem como principal meio a produção de legislação (sobretudo a cargo do governo).
- **as de activação de terceiros**, no que toca ao trabalho de sensibilização, ao desenvolvimento de programas de apoio e à criação de incentivos à sociedade civil organizada para que esta se envolva nas medidas avançadas no Plano (campanhas de sensibilização, apoio ao empreendedorismo, etc..).

Da análise detalhada das medidas (apresentada no Anexo 4), ressalta que muitas enfermam de problemas graves de concepção – ou porque se dirigem ao público-alvo errado, ou porque a entidade responsável pela execução não é a mais adequada, o que acontece com maior frequência. Em muitas delas, todos os Ministérios deveriam estar envolvidos e, no entanto, não é isso que foi previsto. Por outro lado, é evidente a grande centralidade que os Planos Sectoriais para a Igualdade têm neste Plano. A assessoria da CIG para a sua elaboração parece ser claramente

insuficiente como condição de recurso para a efectividade dos planos sectoriais, e diga-se de passagem que, do nosso ponto de vista, não faz sentido fazer deste apoio uma medida do PNI, pois a sua prestação é imanente das funções daquele mecanismo oficial para a igualdade.

Em suma, a análise realizada faz sobressair que, neste III PNI, existe claramente um défice de planeamento, pelo que a sua avaliação é extremamente difícil. Sem objectivos claros e quantificados, é problemático apreciar os graus de eficiência e de eficácia e o impacto das medidas executadas. As medidas de **gestão interna** careceriam de maior definição, em termos de objectivos e de responsabilização. Pela experiência anterior, podemos inferir que as medidas de **gestão externa**, em especial a produção **legislativa**, terão um elevado grau de execução, uma vez que dependem de um processo definido e delimitado, envolvendo um conjunto de instâncias com funções demarcadas. No que toca às medidas de **activação de terceiros**, elas são muito limitadas nesta área do III PNI, o que se compreende, por se tratar de uma área virada essencialmente para a reforma do Estado.

Constatamos que cerca de metade das medidas propostas nesta Área do Plano já constava no II PNI e mantém os mesmos problemas de concepção já diagnosticados no estudo de avaliação sumativa realizado. As que surgem pela primeira vez dizem respeito a alguns domínios específicos, como a Justiça e a Administração Local. A recorrência na inclusão de uma medida é um sinal de que não houve eficácia na execução do plano anterior. A baixa efectividade destas medidas, que assim vão passando de plano para plano, é devedora de uma reflexão aprofundada quer de analistas quer de *policy makers*. Muito embora se entenda a complexidade do processo de reforma do Estado implicado na estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género nas políticas públicas, e nesse sentido se compreenda a sua morosidade, há que colocar a hipótese de as resistências serem resultado da ausência de consenso na sociedade portuguesa relativamente à igualdade de género. Na avaliação do II PNI já foi dado bastante destaque precisamente à resistência com que estas medidas se deparam no terreno, em especial da parte da Administração Pública, pelo que se aconselha eventualmente a revisão das medidas e não a sua insistente iteração. O que

nos diz esta conselheira para a igualdade a propósito das suas dificuldades em legitimar a sua intervenção tem que ser levada em conta:

Por muita liderança que a gente tenha dentro do Ministério, tem dificuldade em se impor face aos nossos colegas. E porquê? Porque a realidade na Administração Pública, isso é do conhecimento (Integra os indicadores de Recursos Humanos) são mais mulheres que homens. E, então é difícil passar a mensagem da Igualdade, e nomeadamente a Igualdade de Género, num ambiente maioritariamente feminino. Pronto. (E11)

A aposta na produção de conhecimento relevante e respectiva difusão, em resultado de uma prática continuada de análise do impacto de género das políticas públicas, deveria ser uma componente essencial da boa governação neste domínio. No III PNI ela é referida, mas de forma vaga e pouco normativa.

2.2 – Análise de desempenho

a) Execução Física das Medidas

Nesta secção, iremos apresentar os dados da execução física das medidas apurados a partir das diversas fontes consultadas. O quadro que se segue contém a avaliação do grau de execução alcançado em cada medida das 2 subáreas da área 1 e os organismos envolvidos na execução (entre parênteses a indicação dos que corresponderam a uma responsabilização genérica de “Todos os Ministérios”).

As taxas encontradas encontram-se bastante afastadas do valor a que a CIG chegou num mapa disponibilizado no final do mês de Julho de 2010. A fórmula de cálculo utilizada por aquela entidade, apresentada em nota de fim-de-página, inclui as medidas consideradas executadas e as ainda em execução com o mesmo peso, o que se traduz numa taxa de execução de 86,4%. Este valor deve ser comparado com o da taxa bruta de execução (TBE) calculada por nós, de 68,2%, o que significa um desvio de quase 20 pontos percentuais. No nosso caso atribuímos um peso de 50% às medidas em progresso, mas, como veremos em seguida, algumas destas mereceriam um peso bastante inferior. Um bom exemplo é a medida B, já que chegamos ao término do período de vigência do Plano sem um único plano sectorial (ver comentários mais desenvolvidos adiante).

Quadro 2.1 - Execução das medidas : Área 1. Perspectiva de Género em todos os Domínios de política enquanto requisito de boa governação

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Executada*	Em pro- gresso	Informação vaga ou indisponível**	Sem Execu- ção***	Minist/ Organ. Envolvidos
1.1. – A – Implementar o Observatório de Género		X				PCM/CIG
1.2. – Poderes Públicos, Administração Central e Local						
A – Dinamizar Conselheiras/os e equipas interdepartamentais	X					PCM/CIG
B – Planos Sectoriais Ministér.			X			SEI/CIG
C – Dar apoio técnico a Planos Sectoriais para a Igualdade			X			PCM/CIG SEI/CIG
D – Transversalizar género na legislação e Planos Nacionais		X				PCM/CIG, SEI/CIG (MJ/MNE/MD)
E – Transversalizar género no OE (gender budgeting).					X	Todos os Ministérios
F – Uniformizar indicadores no Perfil de Género do INE			X			PCM/CIG/SEI/ INE, Ministérios (MTSS /CITE/MC/MDN)
G – Desagregar em função do sexo toda a informação estatística			X			PCM/SEI/INE e Ministérios (MDN/MNE/MC)
H – Subsídios e prémios devem respeitar Igualdade de Género					X	PCM/SEI, Minist. (MDN/MNE)
I – Integração género em inic. apoiadas por fundos públicos					X	PCM
J – Incluir Igualdade na Carta de Missão da Admi, Pública					X	PCM/MFAP
K – Incluir em Rel. Activ e Ba- lanços Sociais de Ministérios: paridade; segreg.; conciliação					X	Todos os Ministérios (MDN/MNE)
L – Linguagem inclusiva			X			PCM/CIG/MFAP MDN/MNE
M – Estudos de avaliação de impacto das políticas públicas		X				Ministérios (CIG, MDN, MAI)
N – Paridade em júris de concursos na Admin. Pública					X	-
O – Sensibilizar Autarquias p/ Planos Munic. p/ a Igualdade			X			PCM/CIG CITE
P – Preparar Estatuto Conse- lheiros/as Locais p/ Ig.	X					PCM/DGAL/CIG
Q – Elaborar recursos de apoio ao trabalho local	X					PCM/CIG
R – Formação de magistrados/ as em Igualdade de Género			X			PCM/CIG/MTSS/M J/CEJ

S – Integração de módulos de IG no estágio de advocacia					X	PCM/CIG
T – Formação conselheiro/as, dirigentes, chefias e agentes da Adm. Central e Local			X			PCM/CIG/SEI/INA CEFA/MNE/MFAP/ /MTSS/IEFP/ MAOTDR/MDN/
U – Formação em IG p/ intervenientes QREN			X			PCM/CIG Todos os Ministérios (MAOTDR/IHRU)
TOTAL	3	3	9	0	7	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 15/22 * 100 = \mathbf{68,2\%}$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 3/22 * 100 = \mathbf{13,6\%}$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso})/2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = [3 + (3+9)/2]/22 = (3+6)/22 * 100 = \mathbf{40,9\%}$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 8/22 * 100 = \mathbf{31,8\%}$

Como a CIG não apresenta os critérios que mobilizou para chegar a estes resultados e como não nos fornece a sua classificação medida a medida, ficamos sem saber onde se situam os pontos de afastamento de ambos os cálculos. Notamos que, curiosamente, apenas 2 medidas foram consideradas executadas, enquanto nós classificámos 3 dessa maneira. Claro que uma diferença evidente é também o número de medidas consideradas sem execução num caso e noutro – a CIG aponta apenas 3 medidas nesta situação, enquanto nós apontamos 8.

A análise aprofundada da execução física de cada medida vai-nos fornecer uma moldura de sentido para estes valores, permitindo-nos compreender a classificação dada a cada medida. Importa, portanto, esclarecer que não nos limitámos a retomar a enumeração descritiva das actividades desenvolvidas reportada pelas várias entidades

consultadas, mas sujeitámos estas actividades a um escrutínio do ponto de vista da sua pertinência e relevância para a execução da medida. A enumeração detalhada das actividades consta do Anexo 5, já que aqui apenas algumas irão ser nomeadas.

b) Eficácia e impacto no mainstreaming da “perspectiva de género”

Começemos pela **medida A da subárea 1.1, a criação do observatório de género**, cuja execução avaliámos como sendo até ao momento parcial. A CIG considera que a criação do Sistema Integrado de Informação e Conhecimento corresponde à execução cabal desta medida e informa-nos que o Observatório foi criado na “sequência de um concurso público”.

A eficácia não é medida apenas pela realização da actividade prevista, mas também em termos de saber se foram alcançados os objectivos definidos e o grau de satisfação do público-alvo e demais *stakeholders*. Como demonstraremos, em seguida, são estes subcritérios da eficácia que estão em causa, no caso desta medida.

No concurso público lançado no *Diário da República* nº 245 de 29 de Julho de 2008, os serviços solicitados diziam respeito à “concepção científica metodológica, tecnológica e informática, bem como construção e montagem de um sistema integrado de informação e conhecimento na área da igualdade de género”. A construção e a montagem de um sistema não é a mesma coisa que mantê-lo em funcionamento, alimentá-lo, tal como construir e montar uma casa não é habitá-la nem decidir quais os modos de vida que abrigará (muito embora saibamos que o *lay out* da construção pode efectivamente influenciar o leque de possibilidades em aberto). O âmbito do concurso limitava-se à criação da infra-estrutura, pelo que dificilmente podemos considerar que a criação do observatório foi objecto de concurso público.

No Plano nada era dito relativamente ao enquadramento institucional do futuro observatório. A fórmula encontrada foi a de criar uma estrutura no seio da CIG, fazendo o *outsourcing* da produção de informação para a Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Nova de Lisboa, por ajuste directo. Isso é o que se deduz do

site a que se acede a partir do da CIG, no qual aparece o logótipo daquela instituição³, muito embora nada seja explicitado a este respeito, e na página daquela Faculdade nada ser dito acerca do SIIC. Aliás, na entrada do menu com o título de “Estrutura” registamos a informação de que a mesma se encontra “em construção”. No menu de “Apresentação”, é-nos dito no mesmo site que:

O SIIC é um sistema que procura integrar a informação e o conhecimento relativos às áreas abrangidas nos três planos nacionais (III Plano Nacional contra a Violência Doméstica; III Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género; I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos), com vista a apoiar a definição, monitorização e avaliação de políticas, o desenvolvimento de conhecimento e a tomada de decisão e intervenção de todos os actores sociais envolvidos, a começar pelo Governo. Além do acesso reservado para utilizadores portadores de uma chave específica, o SIIC também disponibilizará informação para o público em geral, através do presente portal, e publicará periodicamente relatórios temáticos sobre as áreas abrangidas pelos planos atrás referidos.

Procurámos um esclarecimento no primeiro relatório disponibilizado no site. Na apresentação que dele é feita percebemos que o SIIC é afinal um projecto:

Relatório subordinado aos temas da Igualdade de Género e Tomada de Decisão e da Violência Contra as Mulheres, Doméstica e de Género, decorre no âmbito de um projecto promovido pela CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, desenvolvido pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Com efeito, a única referência existente no site daquela Faculdade ao SIIC é na lista de projectos de que o Prof. Manuel Lisboa é o investigador responsável. Tratar-se-á, portanto, de um projecto com funções de observatório? Na Introdução do primeiro relatório ficamos a saber que “convém relembrar”

que o SIIC constitui, em primeiro lugar, uma plataforma de informação e conhecimento para apoio à decisão de entidades do poder central, regional e local, na definição de políticas e intervenção nas áreas dos planos atrás referidos, mas também um sistema de informação acessível através de *password* por ONGs, universidades e centros de investigação, bem como está disponível numa versão portal para o público em geral. A informação disponibilizada é previamente objecto de crítica e tratamento segundo critérios científicos, levados a efeito por equipas de investigação especialistas nas áreas dos temas abordados.

³ A todas as entradas se acede pelo seguinte endereço electrónico: <http://www.cig.gov.pt/siic/>.

O SIIC foi promovido e é dinamizado pela CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, onde está sedado e, desde o primeiro momento, tem como princípio orientador que toda a informação disponibilizada tem que estar certificada cientificamente.

De tudo isto se deduz que o Observatório de Género está ainda em construção, porque a sua arquitectura organizacional não é conhecida, ficando por saber: Quem decide qual a informação que deve ser disponibilizada? Quem decide qual a forma sob a qual a informação deve ser produzida? Quem decide qual a informação que fica na parte reservada, acessível apenas por senha? É também de perguntar se será conciliável com as funções de Observatório a existência de informação não acessível ao público, já que se percebe que essa parte não se destina a tratar de questões de funcionamento interno, porque nesse caso não faria sentido que se destinasse a ONGs, universidades e centros de investigação. E, por força maior, sobressai a questão de saber qual será o critério para facilitar o acesso a algumas destas entidades e não a outras.

Entremos agora na subárea **1.2. Poderes Públicos, Administração Central e Local**. A **medida A**, que procurava dinamizar a figura da Conselheira e do Conselheiro para a Igualdade, bem como dos Membros das Equipas Interdepartamentais para a Igualdade, foi considerada executada, porque não apenas entrou em vigor o diploma que define o estatuto desta figura nos Ministérios, como estava inicialmente previsto nos indicadores de resultados, como foram disponibilizados vários recursos, como guias e estudos, de apoio à sua actividade e desenvolvidas acções de formação com vários formatos destinados à sua capacitação para o exercício das funções de que estão incumbidas.

As **medidas B e C**, que preconizavam a promoção, em cada Ministério, da elaboração dos Planos Sectoriais para a Igualdade e a prestação do respectivo apoio técnico por parte da CIG, foram consideradas como estando em progresso. Com efeito, as acções reportadas no seu âmbito dizem respeito a acções de formação e de disponibilização de recursos para aumentar a capacitação das conselheiras e conselheiros, bem assim como das equipas interdepartamentais. Os indicadores de resultados apontavam para uma taxa de realização de 50% até ao final da vigência do Plano e, segundo declarações da Presidente da CIG, esse objectivo vai ser alcançado

até final de 2010. Temos, porém, que ter em conta que os planos actualmente em elaboração nos vários Ministérios são planos de igualdade internos, orientados para as necessidades das próprias estruturas ministeriais, em várias vertentes organizacionais, como a gestão de recursos e as políticas de comunicação interna e externa, entre outras, e não planos sectoriais para a igualdade que, por definição, são orientados para as políticas públicas de cada sector – a saúde, a educação, o ambiente, a cultura, o mercado de trabalho, a segurança social, a justiça, a administração interna, etc. –, e que devem precisamente resultar e reflectir a estratégia de *mainstreaming*... De maneira que, a quantificá-la, a taxa de execução que atribuiríamos a estas medidas seria baixa e teria em conta apenas as acções de formação em igualdade de género. Os materiais distribuídos, que chegaram ao nosso conhecimento, são relativos à elaboração de planos de igualdade nas organizações e os planos em preparação também. É nosso entendimento que a elaboração destes planos é um exercício de toda a utilidade tendo em vista a mudança das práticas ao nível dos organismos públicos e a capacitação em questões de igualdade de género das conselheiras e conselheiros, bem assim como de dirigentes (que vão ter que aprovar ou não esses planos), chefias (que vão ser chamadas a colaborar e validar os planos) e agentes da Administração Central que dêem alguma colaboração em alguma fase do processo.

A **medida D** previa “integrar a perspectiva de género na legislação e nas grandes opções de política, nomeadamente nos Planos Nacionais, garantindo o parecer da CIG sobre estas matérias e promovendo a avaliação do impacto da sua concretização”. Estando esta medida atribuída, para além da PCM/CIG, a todos os ministérios, foram muito poucos os que responderam, e destes alguns declararam na resposta por escrito que nos enviaram que “a maioria dos diplomas produzidos, dado o seu carácter eminentemente técnico, não foi susceptível de neles integrar a perspectiva de género”. Este foi o caso do MAOTDR, MAOT no governo actual, um dos ministérios em que as conselheiras foram mais activas. O Ministério dos Negócios Estrangeiros especificou que a integração da perspectiva de género decorre da política de promoção dos direitos humanos, que é “uma das traves mestras da política externa portuguesa”. O Ministério da Defesa Nacional indicou esta preocupação como estando em execução na Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar. Nenhum destes,

contudo, concretizou. O Ministério da Justiça especificou que a integração foi feita em 3 leis, mas todas elas dizem respeito a questões relacionadas com a violência doméstica no âmbito do IIIPNCVD. A CIG, por seu turno, apenas refere a participação na elaboração e prossecução da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015) (ENED) e na política nacional de saúde, em particular no domínio dos comportamentos sexualmente transmissíveis. É, porém, do conhecimento público que tanto a CIG como a CITE fazem parte do Grupo de Trabalho de acompanhamento do Plano Nacional de Acção para a Inclusão. No Plano Nacional de Reformas 2008-2010, relativo à política de emprego segundo as linhas da Estratégia de Lisboa, a integração da igualdade de género é muito limitada. O *mainstreaming* da igualdade de género em toda a actividade legislativa e governativa tem na avaliação de impacto das políticas públicas um poderoso instrumento que, apesar de estar prometido nesta medida, não mereceu qualquer reporte de execução. Em face da informação disponível, consideramos que a medida foi apenas muito parcialmente executada.

Na categoria das medidas sem execução reportada, encontramos a **medida E**, relativa à introdução da perspectiva da igualdade de género no orçamento estatal, não tendo validado como relevantes referências à abordagem deste tópico em contexto de formação ou que aos serviços tenha sido sugerido a inclusão desta problemática ou, ainda, à indicação de que a questão do género tinha sido mencionada no orçamento de Estado para 2010. As duas primeiras não se traduzem em execução de acções e a terceira não foi confirmada nas 319 páginas da Lei n.º 3-B/2010 de 28 de Abril (publicada no *Diário da República*, 1.ª série — N.º 82).

No III PNI, as **medidas F e G** diziam respeito à preocupação de prosseguir a política de produção/disponibilização de dados estatísticos desagregados por sexo. A primeira tem conhecido progresso na execução, muito embora o objectivo de harmonização com os indicadores adoptados pelo Conselho EPSCO – Emprego e Política Social da UE para o acompanhamento da execução da Plataforma de Acção de Pequim ainda não esteja plenamente alcançado. A segunda foi avaliada como não tendo execução, na medida em que não validámos como tal as indicações que recebemos. O INE deu-nos a indicação de que a Lei n.º 22/2008 de 13 de Maio, relativa

ao Sistema Estatístico Nacional promoveria as questões de género na alínea b) do seu art.º 18. Ora, de facto, é nesta alínea que surge a única referência no domínio das questões de género na lei, mas não interpretamos esta disposição como uma forma de promover a desagregação por sexo, porque nela apenas se estabelece que

Lei n.º 22/2008 de 13 de Maio

Cap IV - Autoridades Estatísticas

Art.º 18 - Instituto Nacional de Estatística, I. P.

2. No âmbito das suas atribuições e para a prossecução da missão de interesse público, o INE, I. P., pode efectuar o tratamento de dados pessoais, incluindo os sensíveis, bem como proceder à interconexão de dados, nomeadamente com as outras autoridades estatísticas, com salvaguarda do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

3. Para efeitos no número anterior, o conselho directivo do INE, I. P., tem competências para:

b) Promover, quando necessário, o tratamento desagregado de dados pessoais em razão do género.

“Promover, quando necessário, o tratamento desagregado de dados pessoais em razão do género” não é o mesmo que “garantir que todas as estatísticas que se referem a pessoas produzidas nas Administração Pública integram a variável sexo”, porque não se sabe quais os critérios que o conselho directivo do INE, I.P. vai accionar para determinar quando é necessário desagregar por sexo ou não (desagregar por ‘género’ será ainda mais difícil...). Os princípios do *mainstreaming* da igualdade de género estabelecem a desagregação por sexo dos dados estatísticos como instrumento fundamental para o desenho e a avaliação das políticas públicas em todos os domínios. Por isso, aqueles têm apenas que ser disponibilizados em todos os casos, sem interferências administrativas dos casos em que é relevante ou não, porque sem termos acesso à informação não é possível determinar se ela “é necessária”.

Relativamente às **medidas H, I, J, K e N**, que compeliem à adopção de um conjunto de práticas de gestão que conduziriam a um efectivo aprofundar da estratégia de *mainstreaming* por parte dos Ministérios e organismos públicos em geral, não nos foi reportada execução relevante.

O mesmo não aconteceu com a **medida L**, que conheceu vários desenvolvimentos, apesar de possuir uma natureza próxima das anteriores, já que se tratava de generalizar o uso da linguagem escrita e visual inclusiva nas práticas de

comunicação externa dos Ministérios e respectivos serviços. As acções aludidas incluem a publicação de um guia e de folhetos de divulgação, bem assim como de oficinas de formação em boas práticas no uso da língua, tendo sido abrangidos vários públicos-alvo verdadeiramente estratégicos, como sejam conselheiras/os para a igualdade a nível central e local e também membros das equipas interdepartamentais de Ministérios, funcionários/as de vários ministérios, representantes dos Centros de Emprego, juristas dos Gabinetes das Secretarias de Estado, pessoal técnico de organizações do sector público, privado lucrativo e não-lucrativo e docentes do ensino básico. Como, de qualquer modo, não se pode dizer que seja significativo “o número de documentos e publicações” que evidenciem desde já a adopção desta prática, como se estabelecia nos indicadores de resultados, não podemos dar a medida como executada, mas apenas como estando em progresso.

No caso da **medida M**, relativa à produção de estudos sobre o impacto das políticas públicas, há a indicação, da parte de um único Ministério, de que se encontra um estudo em curso, mas sem mais concretização. Da iniciativa da CIG, estão, porém, alguns estudos em curso: um sobre o impacto das leis laborais de protecção da maternidade e da paternidade que deixaram de estar em vigor em Abril de 2009; outro sobre empreendedorismo feminino; e um terceiro sobre o impacto da lei da paridade. Relativamente a este terceiro, um procedimento de consulta a vários centros de investigação foi lançado em Julho de 2010, enquanto os outros dois terão sido contratualizados por ajuste directo. O primeiro já conheceu uma sessão pública de apresentação de resultados em Setembro de 2009, mas ainda não conheceu outra difusão. Concluímos, portanto, que a execução desta medida foi muito parcial, não havendo indicações de que a prática que ela preconizava esteja em vias de ser adoptada de forma significativa em, pelo menos, alguns Ministérios.

As **medidas O, R, T e U** dizem respeito à integração da perspectiva de género nas estruturas organizacionais e nas rotinas de trabalho através de acções de sensibilização e/ou de formação para funcionárias/os públicas/os estratégicos variados (dirigentes dos Organismos da Administração Pública Central e Local e dos Institutos Públicos, agentes da administração central e local, magistrados/as, entre outros). Uma vez que nos foram reportadas algumas acções em cada uma destas medidas e

entendemos que este esforço de sensibilização/formação não pode ser dado por terminado, em face até da ausência de metas quanto ao número de acções a desenvolver ou de pessoas a abranger, estas medidas mereceram a classificação de execução em progresso. No caso da medida R, foi-nos reportada um significativo número de acções e de participantes (7 acções de formação em que participaram 458 formandos/as). Pela consulta ao relatório de actividades do CEJ, ficámos com a noção de que se trata de sessões de curta duração, pelo que, apesar do número de pessoas abrangidas, considerámos que se tratava de uma prática de carácter limitado que deve ter continuidade. O mesmo não aconteceu, por exemplo, com a **medida S**, relativamente à qual não registámos qualquer execução, uma vez que, segundo é do nosso conhecimento, os contactos estabelecidos com a Ordem dos Advogados não foram frutuozos.

O *mainstreaming* da igualdade de género ao nível local capitalizou **as medidas P, Q e O**. Esta última já foi referida como estando em progresso, tendo conhecido um grande investimento da parte da CIG (48 protocolos com autarquias tendo em vista a promoção da igualdade de género a nível local, são disso um bom exemplo). As outras duas medidas foram consideradas executadas, na medida em que já foi publicado o referencial que deve enquadrar as funções das/os conselheiras/os para a igualdade a nível local (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2010, in *Diário da República*, 1.ª série — N.º 101 — 25 de Maio de 2010) e disponibilizados guias para a elaboração de Planos, incluindo um orientado para os Planos Municipais. Para além disso, é conhecido que alguns municípios aproveitaram o financiamento ao abrigo da Tipologia de Intervenção n.º 7.2 – “Planos para a igualdade”, do Eixo n.º 7 da Igualdade de Género do Programa Operacional Potencial Humano, para apresentarem projectos de elaboração dos seus diagnósticos e planos. Montijo terá sido o primeiro, seguido de Oeiras, Vila Franca de Xira, Castro d’Aire, Fundão, Seixal, Braga, Vouzela, Gondomar, Fafe, Matosinhos, Cartaxo e Tarouca. As Câmaras divulgam muito pouco as actividades em torno destes planos e não conseguimos obter qualquer informação na pesquisa realizada na internet. Os financiamentos concedidos destinam-se, todavia, não a planos municipais para a igualdade, mas sim a planos que promovem “a mudança organizacional da entidade em termos de igualdade de género”. De alguma maneira,

poderíamos dizer desta medida o que já dissemos da medida B. Por analogia, a situação é a mesma. No III PNI fala-se de Planos Sectoriais e de Planos Municipais e os que estão a ser implementados são planos internos para a igualdade das organizações, quer se trate de ministérios, de departamentos ministeriais ou de autarquias. Da informação prestada pela CIG constava a indicação de que as autarquias com Plano Municipal em vigor seriam as seguintes: Cascais; Montijo; Seixal e Matosinhos. Dos contactos efectuados com as Autarquias, confirmámos a vigência de Planos Municipais apenas no Montijo, datado já de 2007, e no Seixal. A Câmara Municipal de Cascais definiu uma Estratégia para a Igualdade, que inclui o lançamento de um Plano Municipal, mas que ainda está em fase de elaboração (com lançamento previsto para o segundo semestre de 2010). Para efeitos desta análise, porém, este instrumento de política municipal poderá ser considerada, *grosso modo*, um “plano para a igualdade”. Quanto ao Município de Matosinhos, também o Plano se encontra ainda em elaboração. Como balanço, temos, portanto, dois planos em vigor em Municípios em que são já antigos os protocolos firmados com a CIG (então, ainda CIDM) (Cascais em 2003 e Montijo em 2006) e um em que o protocolo é mais recente (Seixal, com protocolo de Abril de 2009).

Segundo apurámos, os protocolos da CIG com as autarquias estabelecem uma parceria como plataforma tendo em vista a promoção de:

- a) Intervenções pró-activas em benefício das mulheres, para que participem mais e com melhores resultados na esfera pública, incluindo o reforço de competências para a autonomia económica e para a participação nos processos de decisão;
- b) Intervenções pró-activas em benefício dos homens para que participem mais e com melhores resultados na esfera privada, incluindo o reforço de competências para a autonomia individual;
- c) Intervenções pró-activas que visem tornar igualmente amigável, para homens e para mulheres, qualquer actividade humana socialmente útil e que permitam repartir igualmente entre uns e outras o tempo de trabalho pago e não pago;
- d) Intervenções de reforço de competências básicas para a vida de todas as pessoas, intervenções para o exercício efectivo e permanente da cidadania democrática em qualquer situação do quotidiano.

No protocolo com o Município do Seixal, concretamente, registamos os seguintes compromissos:⁴

Compete ao Município do Seixal através do Conselho Municipal para a Igualdade de Género e de Oportunidades (CONCIGO) promover o desenvolvimento integrado da perspectiva de género e de igualdade de oportunidades nas políticas municipais como forma de aprofundar a efectiva igualdade entre mulheres e homens, através das seguintes medidas:

- a) Adoptar um Plano Municipal para a Igualdade entre Mulheres e Homens que integre a perspectiva de género enquanto estratégia no quadro da definição, execução e avaliação das políticas e acções desenvolvidas pelo Município do Seixal;
- b) Consolidar o CONCIGO como uma estrutura e/ou mecanismo de suporte à promoção da Igualdade de Género e de Oportunidades, dotando-os com os recursos necessários à execução das acções destinadas à implementação de medidas;
- c) Sensibilizar os funcionários/as e agentes da autarquia para as consequências que os seus procedimentos e práticas têm sobre as mulheres e os homens a que os mesmos são destinados, com vista a encorajar e fomentar a mudança;
- d) Facilitar e/ou promover acções de formação e de sensibilização dirigidas aos funcionários/as e agentes municipais, munícipes e entidades parceiras de forma a capacitá-los/as e em ponderá-los/as na promoção da igualdade de género e de oportunidades;
- e) Analisar as políticas implementadas pelo Município do Seixal em função do seu impacto sobre cada sexo;
- f) Sensibilizar interna e externamente para a representação equilibrada dos dois sexos na designação para todos os cargos e funções organizacionais;
- g) Promover o esclarecimento e sensibilização das populações e das entidades locais sobre a Igualdade de Género e de Oportunidades, nomeadamente, através da integração desta perspectiva nas suas actividades;
- h) Criar condições para a prestação de informação e para o encaminhamento de pessoas vítimas de violência doméstica e de género;
- i) Reforçar nos textos e nas imagens que veiculem uma representação equilibrada dos dois sexos utilizados pelo Município a nível interno e na relação com os /as munícipes e entidades locais;
- j) Promover acções para a conciliação da vida profissional e pessoal de mulheres e homens que residam e/ou trabalhem no concelho do Seixal;
- k) Manter contactos regulares e permanentes com a Comissão para a Cidadania e para a Igualdade de Género sobre as actividades referidas nas alíneas.

Por seu turno, compete à Comissão para a Cidadania e para a Igualdade de Género:

- a) Formar os/as funcionário/as a designar pela Autarquia, nomeadamente os membros do CONCIGO e outros/as que venham a ser indicados;

⁴ Disponível em <http://www.cm-odivelas.pt/CamaraMunicipal/ServicosEquipamentos/AssuntosSociais/Protocolos.htm>, consultado em Setembro de 2010.

- b) Prestar apoio técnico ao plano de trabalho do CONCIGO na execução do Plano Municipal para a Igualdade de Género e outras actividades que se enquadrem na área da Igualdade de Oportunidades;
- c) Fornecer material informativo e formativo de apoio ao cumprimento deste Protocolo (publicações, vídeos, exposições, etc.);
- d) Apoiar a prestação de informação técnica, pela autarquia, na área da Igualdade entre Mulheres e Homens e de Oportunidades;
- e) Promover, junto do Município, a divulgação de experiências na área da Igualdade de Género e de Oportunidades, desenvolvidas por outras autarquias e organizações ao nível nacional e comunitário.

Este protocolo já é bastante mais específico do que os celebrados há anos atrás em que praticamente os compromissos se restringiam, da parte dos municípios à implementação de um plano municipal para a igualdade, à nomeação de um/a conselheiro/a para a igualdade entre mulheres e homens e à criação de um serviço de apoio e informação de suporte à promoção da igualdade de oportunidades a nível local, e da parte da Comissão à realização de acções de formação dirigidas ao pessoal técnico das Câmaras, ao fornecimento de materiais de divulgação e de apoio e, ainda, à prestação de apoio jurídico na área da igualdade de oportunidades.

Sublinha-se a importância desta medida como uma das vias mais eficazes de proceder à territorialização das políticas de igualdade.

b) Eficácia e impacto no mainstreaming da igualdade de género

Descritas as acções de execução que apurámos em cada medida, e apresentadas exaustivamente no ANEXO 5, apreciaremos agora outras dimensões da eficácia, perscrutada agora em termos do confronto entre os objectivos traçados e as actividades previstas e o modo como foram concretizados e também em termos da satisfação alcançada com a sua execução, por parte dos públicos destinatários.

Observatório de Género

Começando pela criação do Observatório de Género, para além das observações já feitas no sentido de justificar a classificação desta medida parcialmente executada, ouvimos algumas opiniões de desânimo relativamente ao modo como o SIIC está a disponibilizar informação e fizemos um exercício muito pontual de validação da informação providenciada em duas das suas secções.

A criação do SIIC foi anunciada em 2009, tendo disponibilizado um relatório, até ao momento em que elaboramos este estudo. Da sua criação não foi dado amplo conhecimento, senão através de uma sessão pública, uma vez que o seu site na internet ainda não estava disponível. Neste contexto, a sua existência não é conhecida, de uma maneira geral, nem mesmo das entidades que, à partida, estão entre as destinatárias de primeira linha. Ouvimos de um membro da Subcomissão para a Igualdade da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, o seguinte questionamento em contexto de entrevista gravada:

VF – Sra. Deputada, agradeço-lhe imenso...

– Se me der licença por mais um minuto. Eu própria também estou com o meu tempo um bocadinho contado, mas queria-lhe finalizar um outro aspecto, e depois fará com ele o que entender. Se entender que tem utilidade utiliza se não, deixa-o cair. Que é o seguinte: uma das matérias em que eu acho que mais ambiguidade e mais confusão gerou nestes últimos tempos nesta área da igualdade foi a questão do Observatório da Igualdade. O plano menciona a criação de um Observatório, como sabe. Eu acho que um problema seríssimo que Portugal tem genericamente e também em relação a este universo dos direitos das mulheres é a questão das estatísticas. Temos estatísticas escassas, nalguns casos ausência total de números fiáveis. E isto é dramático porque a ausência de quantificação das nossas realidades falseia-nos tudo a partir daí, porque nós não temos a noção quantificada de quantas pessoas é que estão abrangidas por este ou por aquele problema. Quantas pessoas é que conhecem ou não conhecem essa resposta, etc., etc. Nós verdadeiramente não sabemos se temos políticas públicas que sejam elas realistas, porque podem estar falseadas, não é? E, portanto, o universo da estatística é fundamental para conhecer a realidade das coisas e, para a essa realidade depois se poderem formar respostas quantitativa e qualitativamente adequadas. Portanto eu vi com muitíssimos bons olhos a criação de um Observatório. A Sra. Professora não imagina a odisseia que foi tentar perceber se existia ou se não existia um Observatório. Esta simples coisa de saber – mas isto já existe ou não existe? Já foi formado, ou não foi? Já tem trabalho feito ou não tem? Onde é que está? Tem existência física? Onde é que está sediado? Isto foi uma odisseia. Ao ponto de eu, depois de já ter perdido muito tempo e muita paciência em buscas na Internet, ter pedido ajuda a uma assessora do grupo parlamentar. Que já em desespero também, ligou para a CIG. Não sei quantas conversas com as pessoas da CIG até que por fim, disse-me ela, depois de uma hora ao telefone ... consegui perceber mais ou menos o que se passa. Então o que é que ela percebeu mais ou menos? Que existe uma entidade, que não se pode chamar de Observatório, porque se não, não poderia ter sido financiada por determinados fundos. E que essa entidade se chama Sistema... Ora deixe-me ver se eu consigo... Sistema Integrado de Informação e Conhecimento. ... Quis saber onde é que essa entidade funcionava. Ninguém sabe, então a ambiguidade da resposta é total. Há um sistema que oficialmente está a funcionar, estão a ser

ultimados os detalhes de suporte informático, para divulgação num portal de igualdade. Pretende-se que se produzam quatro relatórios de diagnósticos até ao final do ano, de acordo com a informação recebida um destes relatórios já foi produzido. A sede física formal é na CIG, mas não está a funcionar. Ora bem, eu...Isto é do mais confuso que se possa imaginar. Eu perguntei, directamente, à tutela o que é feito do Observatório, responderam-me que o Observatório existia. Mas, depois se a Sra. Professora for para a Internet procurar um Observatório não lhe aparece nada. E se for ao site da CIG também não há sinal. Até que por fim apareceu há pouco tempo, datado de Abril de 2010, um relatório da igualdade de género e da tomada de decisão, violência contra as mulheres domésticas e de género com o título Sistema Integrado de Informação e Conhecimento. Portanto, supostamente essa tal entidade já produziu um relatório dos quatro para produzir até ao final do ano. Mas, ninguém sabe que tal entidade é esta. Onde é que ela está? Quem são as pessoas que lá trabalham? A quem é que se pode pedir informação? Ora bem, um dos motivos fundamentais deste Observatório era produzir estatística. Eu, enquanto, parlamentar se tiver de fazer um trabalho, uma intervenção, seja o que for... e se quiser saber as estatísticas da violência doméstica ou da igualdade de género num determinado universo, se quiser saber, por exemplo, quantas mulheres é que há nas forças armadas? Quantas mulheres há nas forças de segurança? Quantas mulheres é que há nas chefias militares? Ligo para quem? Pergunto a quem? Quem é que me dá esses elementos? E estamos a falar de um parlamentar que tem, em princípio, assessoria, meios e alguma capacidade de abrir portas. Agora se, se tratar de um cidadão normal que quer fazer um estudo qualquer e que precisa de elementos estatísticos? Tem alguma hipótese de lá chegar? Portanto, eu queria sinalizar isto, porque este é um exemplo típico de uma medida prevista no plano. Que eu não lhe saberia dizer se está executada ou não está. Porque não faço ideia se este Sistema é, de facto, equivalente a um Observatório. Onde é que funciona? Que trabalho é que produz? Quem são as pessoas que lá estão? O que é que lhe posso pedir? Que uso é que posso fazer? Que uso público é que pode ser feito da existência desta entidade? Nada. Portanto, para além, da escassez geral da informação há aqui nichos de uma tremenda nebulosidade, que quem trabalha com estas matérias, verdadeiramente, não sabe com o que é que pode contar. Portanto, é fundamental, julgo eu, para qualquer governo, seja de que partido for, e criando os instrumentos que cria como são os planos, que torne a execução desse plano transparente, e os meios que são entretanto criados que sejam disponibilizados às pessoas, que seja permitido ser do conhecimento público. Porque se não, nunca se pode fazer uma avaliação séria do trabalho de um governo nesta área ou noutra área qualquer.

VF – Sra. Deputada, posso perguntar-lhe quando é que levantou essas questões? Acerca do Observatório...

– Nas vindas da tutela às Comissões.

VF – Sobre o Observatório?

– Sim.

VF – E, posso-lhe perguntar quando é que tiveram lugar, mais ou menos, só para me situar...

– Eu posso situá-la, mais ou menos, não lhe sei dizer exactamente o dia em que eu coloquei a pergunta. Mas, eu coloquei a pergunta, por volta da data de 7 de Maio. Eu posso concretizar-lhe o dia da reunião com o Ministro e com a Secretária de Estado, mas eu teria de ir ver na agenda parlamentar qual foi o dia da reunião. Eu digo-lhe que sei que é isto, porque eu tenho na minha frente um *mail* com a resposta da assessora do meu grupo parlamentar quando eu lhe pedi que pesquisasse afinal o que é que era feito deste Observatório. E o *mail* que eu tinha à minha frente e que ela me enviou é de 7 de Maio às 12h18m. Pronto, e foi nesta data que eu tive a resposta. Aliás em 12 de Maio ela enviou-me outro mail, dizendo-me “Quanto ao Observatório, de acordo com a informação recebida pela CIG, já foi produzido um relatório, que será apresentado na sexta-feira, 14 de Maio às 17h”. Isto é, estava para sair nessa semana, o tal primeiro relatório. Mas a resposta quanto à existência deste observatório, a resposta foi sempre ambígua, dizendo sempre que existia. Mas, quando se pergunta onde é que está? Que trabalho é que produziu? Fisicamente onde é que está situado? Mas, como pelos vistos as regras do financiamento do QREN não abrangiam este modelo de Observatório, criou-se outra resposta a que se chamou Sistema Integrado de Informação e Conhecimento, que agora evidentemente ninguém identifica como Observatório. Mas, se eu encontrar na Internet alguma coisa chamada Sistema Integrado de Informação e Conhecimento eu saberei que é um Observatório da Igualdade? Não chego lá. Portanto, quer dizer que porventura... Mas isto tem de ser muito clarificado, pela própria tutela. Tem de ser dito com muita clareza: Que entidade é esta? Que natureza é que tem? Que trabalho é que tem? O que produz? E que fique muito claro que isto tem funções próximas de um Observatório, mas não se chama assim... E isto é o exemplo, acho eu, de uma má forma, de uma má metodologia no que diz respeito às relações com o Parlamento. O governo e a tutela não têm nenhuma vantagem em que isto não seja absolutamente claro, para as pessoas que aqui o confrontam com perguntas. Se isto ficar clarificado desde o início, nós saberemos que nunca mais perguntamos pelo Observatório, não é? Mas, de facto, há nebulosas nesta área do meu ponto de vista e há dificuldades e há inacessibilidade. (E53)

Outra deputada à Assembleia da República, também membro da mesma Subcomissão para a Igualdade, deu-nos igualmente conta do seu desconhecimento acerca do observatório:

VF – Um instrumento de políticas previsto era o observatório de género... O OG é uma das medidas que é dada já como executada. (...) Qual é a opinião sobre o OG?

– Eu acho muito bem, mas eu não conheço nada do observatório. Aliás, foi uma pergunta que foi feita à SEI e ela diz que está a andar e que está montado, mas mais nada. Eu não sei mais nada sobre o observatório! Confesso que também não fui muito à procura...

VF – Mas o que é que se esperaria que um OG fornecesse ao Parlamento? A que necessidades é que o observatório poderia dar resposta?

– Tudo o que fosse informação actualizada sobre a situação das mulheres, e outra sobre o impacto de género das várias medidas... Por exemplo, qual é o impacto de género desta crise? Eu não sei! Eu sei que a pobreza tem um rosto feminino... Mas essa informação era muito importante. Está bem que é uma informação um bocadinho mais trabalhada; se calhar implicava outras coisas, mas eu acho que o levantamento das situações que existem ao nível das discriminações, trabalhar as questões... estudar como é que é esse problema da discriminação salarial – toda a gente sabe que existe mas nunca se pode pegar nisso porque não há dados concretos. (...) Pelo menos que fosse dando essa informação, isso já era muito importante, já dava para nós... Depois que observasse a evolução das coisas, que nos desse uma ideia de como as coisas têm evoluído, que nós não temos muita informação nesse sentido. Em parte não quero dar só as culpas ao governo e à CIG, mas o parlamento também se deveria esforçar um bocadinho mais, não é só estarmos à espera que nos dêem tudo. Mas para isso era preciso que houvesse aqui uma relação mais directa ... (E108).

Podemos dizer que nenhuma das pessoas que entrevistámos ou com quem falámos informalmente, com excepção do pessoal técnico da CIG e de outros membros da Subcomissão da Igualdade da Assembleia da República, conhecia a existência do Observatório. Numa entrevista focalizada de grupo com pessoal dirigente e técnico de ONGM (10 participantes) ouvimos este diálogo:

- E cadê o observatório de género? (E86)
 - Não sei (E34)
 - Eu também não! (E86)
- Várias/os corroboram...

Múltiplas questões se colocam, portanto, quanto à arquitectura institucional e modo de funcionamento. Em termos de comparação, podemos chamar aqui à colação o “Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres” de Espanha, também ele sediado num organismo público para a política de igualdade – o Instituto de la Mujer -, que não deixa de incluir no seu site a composição dos seus órgãos,⁵ bem assim como o seu regime jurídico e modo de funcionamento. Relativamente a este observatório, sabemos quem toma as decisões sobre as actividades a desenvolver, bem assim como as principais funções que tem. Não é o caso em Portugal. Até o contacto com essa entidade, como assinalado pela Presidente

⁵ São indicados os seguintes: Presidente – Secretaria general de Asuntos Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; vice-presidentes – a/o Director/a do Instituto de la Mujer e responsável do organismo de igualdade de uma Comunidad Autónoma, em regime de rotação anual, segundo a ordem de antiguidade dos seus respectivos estatutos de autonomia; tem ainda como vogais representantes de vários organismos públicos e representantes de 6 ONG de mulheres; entre outros.

da Subcomissão para a Igualdade, é difícil, já que não encontramos qualquer indicação de como o fazemos no *site*, nem um simples endereço de e-mail ou número de telefone, já que os únicos contactos que são indicados são os da própria CIG. Tendo “a definição do mandato, a composição, o funcionamento e os recursos do Observatório e sua adopção formal” sido incluídos nos indicadores de processo para fins de avaliação, e é lógico que assim tenha sido, como tal não está adquirido, é razoável que não consideremos a medida como executada.

Do ponto de vista dos critérios qualitativos para avaliação da eficácia, importa atentar à questão da qualidade da informação disponibilizada. Também nesta perspectiva a eficácia fica aquém do desejado. Uma breve análise à informação constante no primeiro relatório conhecido até ao momento suscita algumas questões sobre a natureza da informação que está a ser fornecida e os métodos usados na sua construção. Façamos o exercício fácil de verificar até que ponto a lista de teses sobre as temáticas tratadas neste primeiro relatório é exaustiva, já que não registamos nenhuma advertência para o seu carácter incompleto ou para a fase embrionária da sua construção. Recorrendo apenas ao conhecimento pessoal e não indo além da informação relativa às investigadoras a trabalhar neste estudo de avaliação do III PNI, constatamos rapidamente que a tese de Rosa Monteiro sobre “Feminismo de Estado em Portugal visto através da sua principal agência: a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres” não consta na bibliografia temática sobre a “Tomada de Decisão na Esfera Política”, na subsecção Teses de Doutoramento – Em Curso. Nesta mesma rubrica, mas na secção relativa à violência de género, também não é referenciada a tese de doutoramento em curso de Madalena Duarte sobre “O papel do direito no combate à violência contra as mulheres”. Estes simples dados interpelam-nos sobre a validação da informação apresentada, uma vez que nada nos é dito sobre: as suas fontes (foi consultada uma listagem produzida por um organismo oficial ou foi solicitada directamente a mestrandos/as e doutorandos/as ou às instituições que acolhem estas teses?); nem o seu estatuto (lista definitiva ou em progresso?); nem os critérios mobilizados (limites temporais? inclusão apenas de algumas universidades – neste caso – quais e porquê? Outros critérios?); nem os procedimentos de recolha da informação utilizados (a solicitação foi feita por via postal, telefónica ou electrónica?).

Qualquer critério seria aceitável desde que fosse explicitado e garantisse representatividade no sentido da teoria da amostragem, ou seja, desde que a sua aplicação garantisse que nenhum dos elementos do universo de trabalho é à partida excluído. Admitindo que o procedimento metodológico foi o correcto, havia que o caracterizar para nós termos uma grelha de validação da informação. Sem ela, ficamos sem saber que uso lhe dar. Um estudo possível, como comparar a produção nestas áreas temáticas entre universidades ou entre regiões do país, por exemplo, ou entre tipo de instituições fica inviabilizado, por falta de validação da informação de que partimos. Sem validação não pode haver fiabilidade.

Se pegarmos num outro exemplo, podemos perguntar que utilidade pode ter uma enumeração claramente incompleta das acções de formação e conferências sobre igualdade de género, desde 2003, sem notificação da sua incompletude ou natureza de “trabalho em progresso”? Não só porque faltam muitos registos como acaba em Julho de 2009 e, por isso, já está um ano desactualizada?⁶ Um Observatório deve manter a informação sempre actualizada ou deixa de justificar a sua consulta. O critério mobilizado para a elaboração desta lista não é claro, porque é evidente que não se tratou de listar apenas o que foi organizado pela CIDM/CIG ou CITE. Do CES não há uma única iniciativa listada, nem da FPCE do Porto ou da Universidade do Minho. De assinalar, porém, a vantagem de acedermos a esta lista directamente, sem termos que estar a consultar um relatório de 123 páginas para encontrar um dado estatístico, como acontece, por exemplo, com a lista acima referida das teses por temas. Desse mal se queixou a entrevistada anteriormente citada:

... na verdade não é toda a gente, não é qualquer pessoa que tenha disponibilidade, tempo e paciência, ou seja o que for, para ir ao relatório de 123 páginas para chegar a uma conclusão qualquer, não é? Há com certeza aqui muita informação parcial que podia ser desentranhada e divulgada de uma forma mais acessível (E53).

Os indicadores de resultados incluídos no PNI para avaliar esta medida também nos alertam para o grau limitado da execução. Com efeito, estavam previstos, além dos diagnósticos e estudos realizados e difundidos, actividades de informação/sensibilização; avaliações e recomendações apresentadas ao governo.

⁶ Disponível em http://195.23.38.178/siicportal/files/siic-Accoes_formacao_igualdade.pdf, consultado em Julho de 2010.

Ao modo como o SIIC está a funcionar falta transparência, o que fere de ineficácia a informação que disponibiliza, corroborada pela fraca satisfação registada entre o público-alvo e outros *stakeholders* consultados. As questões levantadas levam-nos a concluir que o Observatório tal como está não terá o impacto potencial e, assim, não oferece garantias de eficácia e de sustentabilidade.

Neste ponto, secundamos totalmente o parecer emitido pela Associação Portuguesa de Mulheres Empresárias (APME) sobre as regras a que deveria obedecer o Observatório de Género a criar:

A criação de um Observatório Nacional de Igualdade com a função permanentemente de vigilância dos mecanismos legais e de elaboração de indicadores de evolução da situação nacional é de louvar. Este deverá produzir relatórios, de periodicidade não superior a um ano, e recomendações que reforcem a actuação política em todas as esferas. Este Observatório deverá integrar especialistas da Administração Pública, do Mundo Académico e da Sociedade Civil, de forma a ter uma visão diversificada da realidade social portuguesa e que actue de forma independente relativamente ao poder político e governamental. Parece-nos importante que a salvaguarda da independência face aos organismos públicos esteja assegurada, pelo que será determinante que a forma de selecção da sua composição seja concretizada democraticamente, submetendo a sua aprovação ao Conselho Consultivo em Sessão Plenária alargada da CIG. (Sublinhado no original) (Parecer emitido aquando da Consulta Pública do III PNI – documento cedido pela APME).

Com funções distintas, mas complementares no objectivo de facilitar a acessibilidade a informação relevante, foi criado o Portal para a Igualdade, em 2008.⁷ Uma das secções importantes designada “mainstreaming de género” permite-nos aceder ao modo como os diferentes Ministérios estão a transversalizar a igualdade de género. Em alguns deles, não existe qualquer informação introduzida para além dos contactos das pessoas que exercem o cargo de Conselheira/o. Estão nesta situação o Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, o Ministério da Saúde e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. O Ministério dos Negócios Estrangeiros também se inclui neste grupo, mas outros indicadores dão-nos conta de que está a haver dinamização nesta área de intervenção governamental. De qualquer modo, há outros, bastantes, em que na rubrica “Acções no terreno” não encontramos

⁷ CF. <http://www.igualdade.gov.pt/>.

mais do que informação sobre a repartição de recursos humanos por sexo em diversos organismos e/ou categorias profissionais. Na secção das Câmaras Municipais apenas encontramos o Plano Municipal para a Igualdade do Montijo e na das empresas e na das organizações da sociedade civil não registamos nenhuma entrada (seria, aliás, um pouco surpreendente que houvesse).

Percebe-se que houve um investimento inicial, seguido de alguma negligência. Como nos diz uma das conselheiras

São muitas horas gastas já. Apesar de não termos conseguido um grande trabalho de equipa, eu tenho muitas horas, assim como a minha colega, com os contributos para o Portal, que também já não damos contributos para o Portal há bastante tempo. (...) Também não os temos, não os podemos inventar, não é? É suposto mensalmente darmos contributos para o Portal. Para ser franca, se não há, não dá para inventar. Eventualmente fazer um novo périplo dos serviços, pedir mais dados estatísticos. (E14)

No site do portal regista-se a última actualização a 25 de Novembro de 2009, quase há um ano atrás, mas constatámos a presença de anúncios de eventos mais recentes na rubrica "Acções no terreno". De qualquer modo, a secção de *mainstreaming*, a cargo dos Ministérios, parece abandonada desde há muito, sugerindo ausência de actividade. Mesmo por sabermos que não corresponde à situação actual no caso de bastantes Ministérios, é que nos parece um desperdício de recursos não usufruir do potencial de disseminação de informação que o Portal oferece.

Conselheira/o para a Igualdade

A segunda medida, a que previa a dinamização da figura da Conselheira e do Conselheiro para a Igualdade, provou maior eficácia tal como ressalta da comparação entre o ambiente vivido na entrevista focalizada de grupo e o que se tinha registado três anos antes. Desta vez, encontrámo-nos em diálogo com um conjunto de pessoas em que várias assumiam as suas funções e estatuto e reconheciam as maiores exigências do cargo na actualidade. Testemunharam-nos as vantagens de terem sido nomeadas ao abrigo de um estatuto formal que lhes estabelece um conjunto de direitos e deveres. Isso mesmo se pode constatar nos seguintes excertos da entrevista focalizada de grupo realizada com conselheiras:

A partir do momento em que a área da igualdade se tornou mais exigente para o técnico que está em representação do ministério, as coisas têm vindo a dificultar, ou seja, já ninguém quer a área da igualdade. [Risos] Não sei como é que tem sido nos outros ministérios, no nosso é assim. Tem havido dificuldade para arranjar pessoas, pontos focais, representantes para a equipa interdepartamental aqui do nosso Ministério. Ora sou eu, ora é alguém da área dos Recursos Humanos. Portanto, até há uns dias atrás era eu mais uma colega da unidade ministerial de compras. Mas é um caso efectivo em que a conselheira suplente nunca foi a nenhuma reunião ao longo dos anos. (E11)

As diferenças que noto é, desde logo, quanto à composição das equipas interministeriais. Havia uma grande dificuldade em conseguirmos uma certa adesão por parte dos serviços quanto à composição dessas equipas. A partir do momento em que há um artigo que diz que as equipas têm uma existência, um determinado n.º, quando nós lançamos o repto para que nos termos do artigo tal do diploma tal nos seja indicado um membro, a resposta surge mais imediata. Para além das próprias conselheiras terem existência legal... sentíamos uma dificuldade maior na composição das equipas, e agora ficou mais fácil. Por outro lado, também ao nível da composição das equipas. Na lógica anterior havia uma tendência destas tarefas serem cometidas a um determinado serviço, e dentro de um serviço é uma representação eminentemente técnica. Eu sou consultora da então GPLP e a directora nomeou uma técnica superior como conselheira efectiva, e nomeou-me a mim, que sou consultora, conselheira suplente. ... Desta vez não foi isto que se passou, foi o próprio Ministro que nomeou uma das directoras da DTPJ, a Dra. Ana Vargas. Já houve essa preocupação, que eu penso não ser alheia ao facto de já haver um estatuto da representação, de já ser ao mais alto nível dentro dos próprios serviços. E já há uma preocupação do membro do governo em assumir essa função e ser ele a designar. Portanto, notei algumas diferenças em termo de facilidade de comunicação nos vários serviços, eu acho que pela existência do diploma. (E67)

Já fui nomeada posteriormente à publicação do diploma. Mas parece-me fundamental estar legalmente considerada esta função, e também concordo com o argumento em termos de equipa interdepartamental. Se isso não tivesse legislado seria muito mais difícil na prática conseguir-se trabalhar nesta área, e de conseguir espaço para poder reunir. Acho que é fundamental isso constar do diploma, estar previsto que este trabalho está incluído nos objectivos em termos técnicos, parece-me muito importante em termos operacionais. Mesmo assim, ainda há resistências... (E12)

(...) Também é verdade que isto tem acompanhado uma dinâmica da sociedade, que toda ela está mais aberta. E portanto é muito difícil sabermos se é por causa deste factor ou doutro, mas estou convencida que o aspecto legal, do ponto de vista da posição em que os conselheiros ficam como interlocutores dentro de um serviço, que melhorou bastante. Tínhamos uma situação muito fragilizada, e agora podemos dizer que estamos nomeadas ao abrigo desta legislação que nos incumbe de fazer isto, isto e isto. É um enquadramento que nos fortalece na intervenção. (E63)

Foram, portanto, raras as vozes que discordaram desta opinião:

Eu não retiro qualquer importância ao estatuto, mas tive uma experiência um bocadinho diferente. Talvez porque a minha antecessora, a conselheira efectiva, tinha muito interesse por estas matérias e como já acompanhávamos os vários planos nacionais, já tínhamos a equipa constituída. Portanto, havia uma interiorização da necessidade de implementar as medidas do plano. Portanto, não senti diferença. (...) não vi diferença no comportamento dos serviços, ou mesmo da direcção, ou da tutela, pelo estatuto. (E18)

Na verdade, nos Ministérios em que a estratégia de *mainstreaming* estava mais desenvolvida, o estatuto pode ter significado poucas alterações. Seria o caso do MAI, tendo em conta a opinião da respectiva conselheira, mas também do MDN, cuja conselheira fez notar: “Temos tido desde sempre. Está na orgânica do serviço, manteve-se com a reestruturação, e tudo isso facilita, porque é uma das atribuições de um determinado órgão, e por isso constam sempre dos objectivos.” (E62). No primeiro caso, porque o Ministério é uma peça central no combate à violência doméstica, uma política que conheceu um forte incremento nos últimos 10 anos e, no segundo caso, porque, como fizemos notar no estudo de avaliação do II PNI, o MDN tem compromissos na área da igualdade de género que decorrem da sua pertença à NATO (no âmbito da qual participa, desde 1993, no “Committee On Women In The NATO Forces”). As políticas penal e de segurança são as que têm sofrido mudanças mais importantes no sentido de haver uma maior integração das preocupações com a igualdade de mulheres e homens nas suas práticas. No caso do MNE, podemos dizer que a mesma condição de “pressão exterior” tinha existido desde sempre, mas só agora se verifica uma assunção mais clara da problemática da igualdade de género na política externa portuguesa, com reflexos visíveis no facto de todas as medidas da área 5 do III PNI estarem em execução.

Apesar do reconhecimento de que o estatuto ajudou a criar condições para melhorar o desempenho das suas funções, estas continuam a ser muito deficitárias devido a diversos factores. Algumas conselheiras identificaram a acumulação com outras funções como um desses factores. Houve, porém, quem não considerasse isso um *handicap*, mas uma vantagem, o que gerou algum debate entre todas as participantes:

– Eu, por um lado, até penso que é positivo nós termos outras funções. Porque aquilo que se aprende com este trabalho, eu hoje sinto que estou uma pessoa diferente. Eu

até há bem pouco tempo não tinha preocupações de género; achava que muito daquilo que passava até era um excesso: as preocupações com a linguagem. Eu hoje quando sou chamada a intervir na elaboração de um projecto, fazer parte de um GT, eu já levo estas preocupações sem querer. Portanto, ainda bem que eu não faço só isto. Porque posso passar alguma destas preocupações que não tinha e que hoje passo a ter. (...) Acho que é positivo para nós e para os outros, porque é uma forma de transmitirmos a nossa mensagem. (...) Ocupa muito tempo, mas ainda bem que não estamos só nisto. (E67)

– A conciliação é pacífica... (E17)

– Eu não partilho dessa opinião...(E16)

– Tanto a nível nacional como internacional ocupa muito tempo. A mim ocupa muito... (E68)

Várias – Imenso tempo...

– Ocupa muito tempo, mas por outro lado ainda bem que nós não estamos... eu penso que a minha função é desempenhada de uma outras forma, a função de conselheira, e eu faço também outras coisas. Porque tenho outros projectos, legislamos noutros domínios, e podemos carrear essas preocupações para essas outras vertentes. Agora, do ponto de vista egoísta e pessoal, se fosse retirada de outras funções, talvez tivesse mais tempo para dedicar a estas... Mas o que é facto é que não me parece também que estarmos reduzidas apenas ao papel de conselheiras fosse positivo para nós e para quem se relaciona connosco. (E67)

– Eu gostaria de ter tempo para “perder mais tempo”, se puder falar francamente. Eu tenho algumas vantagens na pesquisa das coisas que saem internacionalmente porque automaticamente os meus departamentos me mandam, mas não só não me retiraram absolutamente nada, como até me acrescentaram. A partir do momento em que fui nomeada, há certas coisas que a nível da administração, e bem... como eu tenho falado nas reuniões, depois dizem “ai sim? então agora vai haver um júri, e precisamos de uma senhora...” Ou seja, vejo-me envolvida em outras coisas que não posso recusar senão não sou coerente. Dá trabalho, dá trabalho a circulação de informação dentro dos grupos, dá trabalho porque se há uma reunião que tem interesse é preciso ir e fazer a ponte. Eu já tentei manter isto e trocar outras áreas, mas não se consegue, porque a escassez de pessoal técnico está a começar a fazer-se sentir em certas áreas. O trabalho é muito interessante, sobretudo em certas perspectivas internacionais que eu há muitos anos que não trabalhava, gosto imenso, mas é *time consuming*. Se depois nos valoriza até nas avaliações do SIADAP, eu acho que sim, é uma mais-valia. Que nos sai do corpo, sai! Não só do meu, como das minhas colegas da equipa. (E1)

– (...) Este trabalho de facto é um $n+1$ na minha vida. (...) À medida que esta área cresça vai ganhar espaço. (...) (E19)

– Isto é um $n+1$. É mais trabalho e à medida que a importância cresce, nessa altura é que se terá que pensar em nomear uma conselheira que esteja exclusivamente dedicada a estas temáticas. É interessante a nível pessoal, mas a partir do momento

em que se tem que desenvolver um trabalho bastante exaustivo não dá para se nomear uma conselheira que está a exercer outras funções. (E18)

....

– Agora, na realidade, contrariamente à minha colega, eu vejo-me e desejo-me para fazer tudo o que tenho a fazer. Nós, só este ano, é que começámos a assumir a sério estas matérias, porque como já foi referido aqui, não nos foi passado rigorosamente nada pela conselheira anterior, e portanto temos estado a aprender e a tentar recuperar e tentar funcionar de uma forma correcta. (E16)

Por fim, a opinião de que não deviam estar em exclusividade nas funções de conselheira vingou, concitando consenso a ideia de que a multiplicidade de funções facilita a estratégia de *mainstreaming*. Quanto ao perfil mais adequado para ser conselheira/o, e em resposta à questão “quais as razões pelas quais foram vocês as nomeadas”, houve respostas sobretudo centradas sobre a conveniência de a figura ficar localizada no serviço em que se integram (Secretaria-Geral ou Departamento de Planeamento, principalmente) e ... por serem mulheres...

– Eu acho que há um critério que é óbvio, e acho que isso também esteve na mente de quem nos nomeou, que se calhar não deveria existir, que é o facto de sermos mulheres... Não sei se na mente de quem nos nomeia, automaticamente os homens são excluídos e depois o horizonte fica mais limitado, e a partir daí, dentro das mulheres porque não é casual o facto de nós estarmos aqui... ao nível das equipas já existem homens, o que é um dado positivo, mas ao nível das conselheiras não me lembro de haver um homem... (E67)

Várias – Havia o das finanças.

(...)

– Eu acho que fui nomeada porque desempenho funções de coordenação, essencialmente. Acho que foi nessa qualidade e porque não têm lá mais nenhuma senhora... então foi por causa disso... (E1)

Sublinhamos aqui dois aspectos: por um lado, a constatação de que as conselheiras que mais participaram expuseram claramente opiniões e testemunhos reveladores do sentido positivo que imprimem às suas funções e não se retraíram no reconhecimento das aprendizagens que o seu exercício lhes proporciona, e isso coloca-nos muito longe da realidade com que nos confrontámos aquando da avaliação do II PNI; por outro lado, mostraram, nas suas intervenções, que os ambientes ministeriais em que se movem ainda vêem a questão da igualdade de género predominantemente como “uma coisa de mulheres”, uma perspectiva ainda de gueto, de algo “à parte”, ou

seja, o oposto do que se pretende com o *mainstreaming*, ou então, como algo desnecessário “porque o que há mais na administração pública é mulheres”.

Como nota dissonante, encontramos ainda conselheiras que não assumem as suas funções em pleno e algumas confessaram mesmo em entrevista individual que já manifestaram a sua indisponibilidade, mas como o “Sr. Ministro nunca mais nomeia ninguém...”, elas vão ficando mesmo contra-vontade, assumindo um estatuto meramente formal sem reflexos nas suas práticas. Portanto, continua a haver áreas governativas em que os responsáveis políticos não se inibem de mostrar a sua negligência relativamente a esta área de intervenção governamental. É o caso do MCTES:

Eu penso que fui nomeada por uma razão simples: porque o Ministro da Ciência sabe, de experiências anteriores que tivemos, quando eu fui vice-presidente da FCT, que é uma temática por que me interessa. Mas como sabe, não nomeou suplentes. E portanto, já da outra vez que houve avaliação eu transmiti que era muito difícil para mim, com as funções que eu tenho na UMIC, que é um organismo que não está próximo dos outros organismos do MCTES, das direcções-gerais e da secretaria-geral, onde este tipo de trabalho se faz de uma maneira mais fácil, na interlocução com as outras pessoas. Uma pessoa está no Tagus Park, para além de estar longe (...), somos sobrecarregados com a actividade diária corrente, de política, por vezes, e por isso já na altura manifestei que era difícil, e continua a ser difícil. A administração pública tem problemas enormes de orgânica, de recursos humanos, e portanto eu penso que as possibilidades de interacção e de capacidade de intervenção têm vindo a diminuir. Nesse sentido, apresentei a minha demissão há mais de um ano, e sei que o Ministério está, e foi contactado para que fossem nomeados novos conselheiros, na sequência da reorganização toda que houve no ano passado (...). Mas acho que ainda não foram formalizadas as novas nomeações.

Como seria de esperar esta conselheira não toma qualquer iniciativa e não participa em rigorosamente nada que tenha a ver com a promoção da igualdade de género da iniciativa da CIG, por exemplo.

Mas, de facto, eu não posso de maneira nenhuma perder uma tarde ou um dia inteiro para formação, para uma área e uma temática que é lateral à minha actividade diária profissional. (...) Eu sintetizaria, segundo as regras do SIADAP, aqueles escalões, eu diria ‘inadequado’, ‘insuficiente’, era assim que eu me classificava.

Aliás, nas opiniões que expressou em entrevista, perpassa uma atitude de negação da necessidade de existirem políticas de igualdade, sendo contrária à introdução de unidades curriculares específicas, ou de módulos, nos cursos acreditados, pois, em seu entender, “as mulheres têm de mostrar sozinhas o que valem, numa luta a par com os homens”.

Será bom relembrar aqui o perfil definido para a função de conselheira/o, nos termos do art.º 5.º do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008 (*Diário da República*, 1.ª série - N.º 205, 22 de Outubro):

O perfil das conselheiras e dos conselheiros para a igualdade deve englobar:

- a) Sensibilidade e conhecimento do tema da igualdade de género e de oportunidades, tanto a nível nacional como internacional;
- b) Acesso directo aos decisores, sendo preferencialmente oriundos do serviço responsável pela estratégia e planeamento do departamento governamental;
- c) Capacidade de intervir junto dos diferentes serviços do departamento governamental, gerando condições e criando mecanismos que assegurem a efectiva integração da perspectiva de género nas políticas e acções implementadas;
- d) Conhecimento da estrutura do departamento governamental, do funcionamento dos serviços e da cultura da instituição;
- e) Conhecimento dos actores que operam na instituição;
- f) Capacidade de comunicação, de cooperação e de negociação, que permitam desenvolver trabalho em equipa, promover a animação de grupos e demonstrar convicção junto dos parceiros da acção, para assegurar a integração da perspectiva de género no departamento governamental;
- g) Conhecimento da situação, das necessidades e dos problemas das populações destinatárias das políticas e das acções do departamento governamental, numa perspectiva de género.

Da informação recolhida junto das conselheiras em entrevistas, de grupo e individuais, concluímos que estes critérios não foram de modo nenhum accionados. Para além do diálogo acima cotejado, muitas nos confidenciaram que foram escolhidas porque “mais ninguém queria” ou “não havia mais ninguém” ou “porque ainda não foi nomeado mais ninguém”. Não sabemos o que aconteceria se os critérios fossem seguidos com algum rigor. É provável que dificilmente alguém correspondesse totalmente ao perfil requerido, porque o modelo genérico de política de igualdade em vigor no nosso país não tem contribuído para treinar pessoas nesta área. Ora, os critérios acima referidos revelam uma vontade política de ultrapassar este modelo e de lançar as bases de um outro mais integrado, no qual o alargamento da base de conhecimento sobre a qual se intervém e a construção de consensos em torno da necessidade dessa intervenção são necessários. Daí a ênfase nas competências cognitivas e relacionais. Independentemente da avaliação que determina se as actuais conselheiras possuem ou não essas competências, que não estamos em condições de

fazer, a noção com que ficámos de que o critério mais accionado terá sido o da localização nas estruturas dos serviços é só por si reveladora das fragilidades e dificuldades que o processo encerra. Daí encontrarmos conselheiras que não vêem a igualdade de género como relevante para as políticas públicas com que trabalha o organismo em que se integram (recorrendo à fórmula “não se aplica”), ou conselheiras sem quaisquer conhecimentos especializados (afirmando “não estou a ver o quê ou como fazer”), por vezes nem gerais, sobre os termos em que as questões das desigualdades entre mulheres e homens se colocam.

Em suma, a aprovação do estatuto foi crucial e facilitou a nomeação das conselheiras e a constituição de equipas interdepartamentais. Além disso, também produziu um impacto muito positivo no maior envolvimento directo dos responsáveis políticos (ministros, secretários de estado, directores, etc...) e na selecção das pessoas a nomear, por se tratar, em geral, de pessoas que pertencem aos quadros dos ministérios e a departamentos estratégicos para a igualdade de género. A exigir melhoria, contudo, está a visibilização desta função nas estruturas respectivas. É necessário que a nomeação para a função seja acompanhada de ampla difusão desse acto e do que ele significa para a instituição, para que todas as pessoas saibam que funções tem essa posição institucional e que tipo de cooperação lhe podem dar.

Remanescem, porém, muitas arestas por limar. Do debate estabelecido durante a entrevista focalizada de grupo, resultou a ideia de que as equipas se mostram insuficientes, sendo mais proveitoso existir um ponto focal para a igualdade de género em cada serviço dos ministérios. De facto resultou da troca de experiências proporcionada pela entrevista de grupo, a ideia de criar um ponto focal para a igualdade em cada departamento dos organismos, porque segundo as opiniões expressas, não é possível fazer um trabalho fundamentado se um Ministério tem trinta serviços e os membros das equipas interdepartamentais só estão localizados em cinco desses departamentos (número máximo estabelecido pelo estatuto). Vejamos um outro exemplo:

Estamos agora a começar. Nunca houve nenhuma equipa interdepartamental no Ministério, estamos agora a formá-la, que é fundamental, porque uma pessoa sozinha não faz nada. (...) Estamos a formar agora a equipa interdepartamental, e além disso a criar noutros serviços... A equipa interdepartamental são no máximo 5, mas estou a

tentar ter alguns interlocutores noutros serviços que ficam fora da equipa. Por exemplo, quando nos pedem por causa dos planos sectoriais para a igualdade. Eu preciso chegar a todos os serviços. Vou através da secretaria-geral. Mas se estiver identificado quem é que é, muito mais rápido se chega lá. (E7)

Como se vê por este excerto esta questão só ganha sentido, porém, se a articularmos com o que são as funções da figura de conselheira/o para a igualdade e das equipas interdepartamentais. Existem para quê? A RCM estabelece as medidas operativas da transversalidade da perspectiva de género, na administração central do Estado, como assentando num instrumento – o plano sectorial para a igualdade – que envolve a elaboração de diagnósticos, a concepção do próprio plano e o respectivo acompanhamento e avaliação da execução e impacte:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

(...)

3 — Determinar que as medidas operativas da transversalidade da perspectiva de género, na administração central do Estado, assentam no seguinte:

- a) Elaboração do diagnóstico prévio da situação de homens e mulheres, em determinado sector, com base em indicadores para a igualdade;
- b) Concepção e aprovação de um plano sectorial para a igualdade;
- c) Implementação e acompanhamento do plano sectorial para a igualdade;
- d) Avaliação ex post do impacte das medidas executadas e avaliação final do plano sectorial para a igualdade.

No articulado legal em que o estatuto é definido, porém, são indicadas funções para as conselheiras muito polivalentes, umas centradas na articulação com a CIG e outras na articulação com as estruturas em que se inserem. Em primeiro lugar, surgem viradas para o exterior através da sua actividade no Conselho Consultivo da CIG. O art.º 6.º do Estatuto define assim as competências das conselheiras e dos conselheiros para a igualdade:

1 — Cabe às conselheiras e aos conselheiros para a igualdade, no âmbito da secção interministerial do conselho consultivo da CIG:

- a) Assegurar a cooperação do respectivo sector da administração na prossecução dos objectivos da CIG;
- b) Facultar informações, de que tenha conhecimento através do seu departamento, com incidência em aspectos relativos à igualdade de género, designadamente nos domínios transversais da educação para a cidadania, da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, da protecção da maternidade e da paternidade, da

conciliação da vida profissional, pessoal e familiar de homens e mulheres, do combate às formas da violência de género, do apoio às vítimas e do combate ao tráfico de seres humanos;

c) Pronunciar-se sobre o programa anual de actividades da CIG, bem como sobre outros instrumentos previsionais de acção ou projectos que lhe sejam submetidos;

d) Acompanhar a execução das medidas de política na perspectiva da transversalidade da perspectiva de género.

Devemos afirmar, contudo, por observação directa, que são poucas as conselheiras que participam nas reuniões do Conselho Consultivo. Em entrevista, várias fizeram notar que consideravam estas reuniões pouco produtivas para o seu trabalho. Várias das pessoas entrevistadas (técnicas da CIG, conselheiras e dirigentes de ONG) partilham desta opinião, considerando que tal se deve ao facto de nelas participarem muitas pessoas (mais de cinquenta) e com estatutos muito heterogéneos. Nestas condições, as reuniões acabam por se transformar em fóruns de apresentação de políticas governamentais e não propriamente de debate ou consulta. Como nos disseram várias entrevistadas, sob diversas fórmulas, “as reuniões são mais fóruns de escuta do que de consulta”. Outros factores a concorrerem para isso são a falta de preparação prévia do debate, dado que frequentemente são enviados documentos que deverão ser objecto de análise na véspera ou no próprio dia de realização da reunião, prática que “obriga/justifica” a longas exposições introdutórias, por parte de quem preside à reunião, ou seja de quem tem a responsabilidade de condução das políticas, e inibe a participação fundamentada no debate de quem está naquele preciso momento a tomar conhecimento das medidas preconizadas. O ruído que as ONG introduzem no curso dos trabalhos, transformando as reuniões em espaço de resolução de problemas envolvendo os financiamentos dos seus projectos, também contribui para a fraca produtividade registada. Estes problemas são, no entanto, de fácil resolução, bastando para isso que a documentação com as propostas políticas seja enviada atempadamente e que seja deslocado para outro espaço o diálogo com as ONG tendo em vista a resolução dos seus problemas com o financiamento das suas actividades.

Voltando às funções da figura das/os conselheiras/os, verificamos que as mais detalhadamente definidas são, no entanto, viradas para dentro das suas próprias estruturas. Assim, estabelece-se no ponto 2, do art.º 6.º que temos vindo a citar:

2 — As conselheiras e os conselheiros para a igualdade têm as seguintes competências relativamente ao departamento governamental que representam:

- a) Pronunciar-se, quando consultados, relativamente ao impacte de medidas de natureza legislativa, administrativa ou outras que o respectivo departamento governamental pretenda prosseguir nos domínios transversalizados da educação para a cidadania, da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, da protecção da maternidade e da paternidade, da conciliação da vida profissional pessoal e familiar de homens e mulheres, do combate às formas da violência de género, do apoio às vítimas e do combate ao tráfico de seres humanos;
- b) Apresentar ao dirigente do departamento que representam propostas concretas de acção sectorial nos domínios referidos na alínea anterior;
- c) Manter a CIG informada das medidas com interesse para os domínios referidos na alínea a), adoptadas no respectivo departamento, bem como informar o dirigente do mesmo das recomendações ou deliberações com reflexos na área funcional desse departamento;
- d) Acompanhar e dinamizar a implementação das medidas previstas nas estratégias nacionais de promoção da igualdade, nomeadamente o plano sectorial para a igualdade, e da prevenção da violência doméstica e do tráfico de seres humanos da co-responsabilidade dos departamentos que representam;
- e) Coordenar as funções dos membros da respectiva equipa interdepartamental para a igualdade.

Confirmamos assim a centralidade do alargamento da base de conhecimento, através de acções de diagnóstico e avaliação. Sem uma ampla base de conhecimentos como podem as conselheiras e conselheiros pronunciar-se sobre planos de actividade ou sobre o possível impacte desses planos na igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, na protecção da maternidade e da paternidade, na conciliação da vida profissional pessoal e familiar de homens e mulheres, no combate às formas da violência de género e tráfico de seres humanos e no apoio às vítimas. Ou, talvez a competência máxima, como podem apresentar propostas concretas de acção sectorial nestes domínios, ou seja, propor um plano sectorial para a igualdade?

Planos Sectoriais para a Igualdade

Chegamos à medida que previa a elaboração de planos para a igualdade em todos os Ministérios. Nos indicadores de resultados aparecia a indicação do que parecia ser uma meta a alcançar durante a vigência deste plano – definir Planos Sectoriais em 50% dos Ministérios. O facto de esta medida já vir de trás, uma vez que já estava incluída no II PNI, no qual, aliás, era definido o prazo de 90 dias para a sua

elaboração, não parecia facilitar a tarefa. Na verdade, esta medida reveste-se de grande complexidade e são múltiplas as dificuldades para a concretizar como veremos. A primeira dessas dificuldades passa pelo facto de as conselheiras em exercício de funções, salvo raras excepções, revelarem mais sensibilidade do que “conhecimento do tema da igualdade de género e de oportunidades,” tanto a nível nacional como internacional”, não correspondendo ao que está estabelecido no estatuto.

De facto, a maior parte expressou as suas fragilidades a este nível. A citação que aqui incluímos é ilustrativa:

Entretanto, em Novembro de 2008, ele saiu e eu passei para conselheira efectiva. Só que depois entrámos em 2009. E foi um ano de eleições e acabou por não se fazer grande trabalho. Agora voltei a ser nomeada mas não tenho grande experiência. Estamos agora a começar (...) Porque eu sinto alguma falta (de formação)... lá está, tenho o conhecimento do senso comum, mas não me chega. Se calhar por modo próprio começar a ler mais, formar-me. (E7)

Isso mesmo é claramente percebido por quem passou pelos grupos de trabalho criados pela CIG para acompanhamento do PNI. Ouvimos várias opiniões que reflectem o reconhecimento dessas fragilidades:

Uma coisa que percebi nestes grupos de trabalho é esta figura das conselheiras para a igualdade. Tanto quanto percebo, as pessoas são nomeadas sem saberem muito bem... sem saberem muito bem como nem porquê. Eu pergunto que tipo de mudança é que a gente espera quando nomeia para ser promotora da mudança uma pessoa que tem uma formação *en passant* – “olha lê aí uns documentos...!”. Provavelmente esta pessoa não vai conseguir introduzir nada na agenda, porque a agenda da igualdade é difícil de tornar prioritária. E se essa pessoa não tem formação, não tem arcaboço, como é que ela vai defender. Deve dizer “olhe... eu achava”. É silenciada em 3 tempos. Não tem preparação para absolutamente nada. Coitada desta criatura que é eleita conselheira, ou nomeada para conselheira para a igualdade. Defender esta ... é que a nível da igualdade há questões muito difíceis de defender. Há umas que são mais objectivas. As questões da saúde são mais fáceis às vezes, num certo sentido. São mais duras, mas são mais fáceis. As questões da conciliação são muito subtis, são quase da esfera privada. Há aqui de facto fronteiras complicadas. E eu pergunto-me como é que se promove o *mainstreaming* de género, uma agenda séria, com grupos de trabalho que não funcionam, com projectos que promovem ONG, e que no fundo não sabemos muito bem como é que aquilo funciona, com conselheiras para a igualdade que são escolhidas por nomeação, sem formação e sem peso institucional. O que é que é isto? É dar visibilidade a umas recomendações internacionais, da Europa, e mostrar que sim? E eu já fui a encontros destes internacionais, em que Portugal está lá representado. E de repente eu dou-me conta de que se não tivessem lá as ONG, as entidades políticas ficavam a achar que em Portugal somos um exemplo europeu, que as mulheres vivem numa qualidade de vida... pois conciliam trabalho/família (...) depois a legislação que é fantástica, e existem conselheiras... (E1)

Em cada ciclo de vigência de um Plano para a Igualdade, a CIG promove, neste caso em parceria com o INA, formação específica para as/os Conselheiras/os. As dificuldades de as/os reunir são constantes, porque nem sempre estão todas/os em pleno exercício de funções durante o mesmo período de tempo ou por dificuldades de agenda, ou por falta de vontade por não quererem investir prioritariamente nesta área, etc.. Deste ponto de vista, a existência do Estatuto não parece ter ajudado a promover a mudança necessária. Durante a vigência deste III PNI, frequentaram esta formação apenas 5 membros das equipas interdepartamentais, todas do MAOPDR e 2 conselheiras (ME e MFAP). De uma delas, obtivemos o seguinte *feedback*:

Houve uma acção de formação que eu fui fazer ao INA, supostamente para saber como é que se fazia o plano. Saí de lá exactamente igual. Aquela acção de formação era um resumo do guião. Nós começamos a fazer o plano com aquilo que pensamos ser um plano, sem orientações absolutamente nenhuma, por isso o resultado final só pode ser desastroso. (E65)

O problema é recorrentemente o de a formação estar limitada a muito poucas horas e dispersa em sessões espaçadas no tempo, devido essencialmente às dificuldades de agenda das/os conselheiras/os. Daqui resulta que raramente há o tempo suficiente para ir além de uma abordagem sobre conceitos fundamentais, aos quais as/os formandas/os têm dificuldade de reconhecer plenamente a pertinência.

Quando finalmente o seu trabalho na elaboração dos planos para a igualdade começou a ser acompanhado mais de perto, a partir do momento em que há uma primeira reunião presidida pela SEI, já em 2010, manifestaram a necessidade de formação. Daí a CIG ter organizado já próximo do término da vigência do III PNI várias workshops formativas de curta duração, tendo em vista a preparação/sensibilização para a elaboração dos planos sectoriais previstos no estatuto que mereceram uma opinião mais ou menos consensualizada pelas conselheiras ao longo das seguintes linhas – interessante, mas com pouca aplicabilidade:

VF - E quanto à formação, gostava de ouvir a vossa opinião...

– Em relação à formação achei muito útil. Aliás gostei muito da intervenção da Dra. Maria do Céu. Para mim foi útil. As minhas colegas no 1.º dia também gostaram bastante (da Dra. Regina) (E1).

Alguma de vós frequentou alguma formação que não esta para desempenhar o seu papel de conselheira?

– Não (E1).

[A formação do INA foi frequentada por 3 das presentes]

VF - E sobre a formação que tiveram agora para a elaboração dos planos internos?

– Eu gostei da formação, acho que foi útil. Mas para a elaboração dos planos, não! (E67)

– A 1.^a formação foi muito centrada nos instrumentos internacionais, e depois a segunda foi mais sobre as práticas diárias, sobre as nossas experiências, mas sobre o plano, nada! Eu acho que a nossa avaliação foi positiva, foram duas tardes boas. (...) (E66)

– O plano não foi objecto daquela reunião de manhã, do 2.º dia? Foi aí que nós pedimos aqueles elementos. (E1)

– Mas eu penso que aí tivemos a fragilidade de termos integrado o 1.º grupo. Porque a CIG fez uma divisão entre 2 grupos: aqueles que tinham o preenchimento do auto-diagnóstico mais avançado, seria um grupo mais avançado; e aqueles ministérios que tinham respostas ao auto-diagnóstico atrasadas seriam integradas no 2.º grupo. Nós esperámos que aquela sessão da manhã, que era apenas reservada às conselheiras, e onde não estariam as da equipa interdepartamental, seria uma sessão em que a CIG conseguiria dar esclarecimentos para a elaboração do plano. Mas o que tivemos foi uma sessão quase de terapia. Falámos exactamente sobre aquilo que já tínhamos dito nas outras reuniões: as falências do autodiagnóstico... a postura foi diferente. Nas sessões anteriores, o auto-diagnóstico foi defendido, agora, se calhar devido à ausência das autoras, o auto-diagnóstico já foi considerado um instrumento com limitações, e daí o convite para que nós o ajudássemos a reformular. Agora o que é facto é que em termos de contributos úteis para a elaboração do plano, não temos nenhuns. Eu saí de lá mais baralhada do que entrei. Porque, por exemplo, ao nível do Ministério, nós, olhando para os serviços e para algumas práticas que nos pareceram boas, nós poderíamos levar algumas ideias, e uma delas foi falada por nós na altura, era incentivar a prática do teletrabalho. E foi-nos dito que isso poderia ser uma medida perniciosa, porque as mulheres seriam empurradas para o teletrabalho (...) Em vez de ser uma reunião útil para criarmos ideias, não... foi uma terapia de grupo, em que falámos do auto-diagnóstico. Foi interessante como formação nestas matérias, como formação para a elaboração dos planos sectoriais, nada. (E67)

....

Foram também objecto de crítica a constituição de dois grupos com formação diferenciada e a exclusão dos membros das equipas interdepartamentais de acções de formação ou de sessões de trabalho:

– É bom que tenhamos reuniões com a CIG, mas também é preciso pensar nas equipas, e eu que já fui membro de equipa... As pessoas, as equipas nunca tiveram contacto com a CIG, e penso que também não é bom. As pessoas sentem-se um bocado isoladas. O contacto que têm é através das conselheiras, mas até o sentido de pertença... (E68)

– Esta última acção de formação foi interessante... (???)

– Mas nesta acção eu tive um problema exactamente com isso. Eu trabalhei muitos anos sempre com uma equipa, eu já tinha equipa antes, éramos menos, éramos 4 pessoas, mas trabalhei sempre com a equipa. E vinha sempre com a equipa, tudo o que acontecia, eu vinha com a equipa. E quando foi a abertura agora desta formação a nossa interpretação foi de que era aberta às equipas, e incentivamos as equipas a ir. E recebemos uma resposta a dizer que na parte da manhã as equipas não podiam ir, só as conselheiras e as suplentes.⁸ Nós temos que construir com os outros. Eles é que estão mais próximos da realidade. A realidade dos vários departamentos só eles é que conhecem! (E63)

– A realidade dos vários departamentos só eles é que a conhecem. (E19)

VF - E a posteriori, acharam que fazia algum sentido essa exclusão das equipas?

– Não, e para mim fiquei um bocadinho... fiquei chocada com a diferença que se fazia... eu só então é que percebi que aquelas reuniões marcadas na PCM eram só para a conselheira, não sei se já lá apareci indevidamente [Risos]. Só então é que percebi a diferenciação que estava a fazer nas equipas, quando isso é um trabalho contrário à necessidade de coesão que nós temos. (E63)

(...)

– A formação é muito importante, não só para os conselheiros. Às equipas e aos serviços também... (E68)

– Apoio às equipas nos serviços... acho que era muito importante. (E12)

– Eu acho que o plano era útil para isto, para mudar estas mentalidades. (E67)

VF - Nomeadamente para as chefias...

– Exacto... (E12)

A terceira medida desta subárea preconizava o apoio que a CIG deveria prestar à elaboração dos planos sectoriais para a igualdade e também nas entrevistas que realizámos pudemos chegar a algumas conclusões.

O apoio técnico da CIG à elaboração dos planos sectoriais para a igualdade

A articulação entre a CIG e as conselheiras interdepartamentais foi também objecto de apreciações menos favoráveis, tal como já registámos no estudo de avaliação do II PNI, que aqui reproduzimos. A principal crítica diz respeito ao défice de acompanhamento e assistência técnica e à qualidade do apoio prestado, dado que constataam não serem munidas das ferramentas de que necessitam, ou da inadequação daquelas que lhes são providenciadas. Outra crítica consensual no *focus group* foi a falta de coordenação do trabalho comum por parte da CIG que, na sua opinião, deveria

⁸ A Conselheira está a referir-se a uma sessão da parte da manhã de uma das acções de formação, da iniciativa da CIG, que voltou a juntar de novo as conselheiras e os membros das equipas durante a sessão da tarde.

promover mais as sinergias entre o trabalho de todas, o que evitaria estarem todas a fazer o mesmo, cada uma para seu lado. Outras críticas recaem sobre a inexistência de retroacção de informação e à indefinição das/os interlocutoras/es com quem possam de forma continuada estabelecer um diálogo.

Estas mesmas observações críticas podem ser captadas no seguinte diálogo:

– Eu de facto sinto descoordenação. Não sinto acompanhamento. Dizer-nos que vamos fazer um plano até dia 20, e cá vamos nós fazer o plano até dia 20. Sinto que mando os emails 3 vezes com a mesma coisa, porque são pedidas várias vezes as mesmas coisas ao longo de 1 ano. De repente deixei de obter resposta para os contributos que enviei. Ainda agora estive a fazer o apanhado deste III PNI, que é até dia 15. E os contributos que demos para um folheto por causa dos migrantes, nunca mais obtive resposta aos contributos. Nem disseram “vão ser feitos, não vão ser feitos”. As vezes que falei com as pessoas da CIG a perguntar se nos podiam dar acompanhamento para o plano, com os serviços (com a conselheira e com os diversos serviços), disseram logo que não; que reuniam com as conselheiras, mas que não reuniam com as equipas. Eu não me parece que haja mal algum em reunir com as equipas dos ministérios. Acho que é necessário. De facto há uma comissão, as pessoas estão a trabalhar para isto, e é bom que dêem acompanhamento a todos os serviços e ministérios. (E18)

...

– Também há uma questão, que é relativamente à organização do trabalho. Esta é a questão que se coloca em termos de desenvolvimento do plano. Nós tivemos algumas reuniões, ou foi-nos pedido um mail com opiniões. As conselheiras neste caso dão o seu contributo e depois de vez em quando há uma descoordenação, como aconteceu relativamente ao inquérito [autodiagnóstico para o plano]. Foi dada uma opinião, essa opinião na altura foi rebatida. Passado um mês chega-se à conclusão que a opinião dada naquela reunião já é válida novamente. Dissemos várias vezes que aquilo não se aplicava aos organismos da administração pública; na reunião com a CIG foi-nos dito que se aplicava, e passado um mês, temos uma reunião em que se chega à conclusão que afinal não se aplica. (E18)

....

– Em relação ao plano sectorial, na última reunião que tivemos, pedi concretamente que nos enviassem um projecto de plano, mas este não chegou⁹... Eu acho que os problemas são todos basicamente os mesmos... As ideias nós temos-las cá, elas estão no PNI. Mas se nos mandassem um projecto era mais fácil, porque nós poderíamos dizer aos nossos chefes “já está aqui este projecto, estamos aqui com umas ideias”, e avançava-se mais depressa. A responsabilidade é muito partilhada, mas é partilhada com uma forte percentagem para a PCM, mais para eles do que para nós. Porque os nossos colegas na CIG trabalham a tempo inteiro, e nós trabalhamos 15% por dia.

⁹ Com efeito, uma Conselheira que ia mais adiantada ficou de enviar o que já tinha elaborado, mas depois escusou-se afirmando não o poder divulgar antes de estar aprovado pela tutela.

Quem é que consegue trabalhar mais? As nossas colegas estavam a falar da parte jurídica... eu tentei falar aos meus colegas do departamento jurídico sobre este assunto e eles remeteram-me para a parte do Recursos Humanos, e lá não consegui nada. Porque apesar de lá ter um elemento da minha equipa na parte da administração, ela não é específica dessa área. Ou seja, se a colega que já fez esses estudos nos circulasse, poupava-nos tempo. Há uma pressão para respondermos, com prazos muito curtos. Este do dia 15 apanhou parte da minha equipa de férias. (...) Não podemos estar a responder assim a coisas de responsabilidade com prazos assim curtos. Eu tive respostas por escrito muito duras em relação ao calendário. (...)

(...)

No ponto da circulação da informação... que eu acho que faz falta. Por exemplo, as nossas colegas do MJ, têm obviamente mais juristas à disposição do que nós, fazem um trabalho que consideram útil, enviam para as colegas da CIG, a CIG pode pensar que isto é interessante e colocar a circular. Eu acho que isso é um ponto que eu tenho sentido falta de apoio. Porque nem todos temos os mesmos meios à disposição. (...) No último dia, naquela formação, já não sei se foi da parte da manhã, só com as conselheiras, se foi da parte da tarde, que falei com a Dra. ... pedi em plenário [projecto de plano] e depois pedi no fim da reunião. Ela disse que sim, mas depois não houve nada. Depois nós ficámos de mandar, expurgar o dito questionário... não era? (E1)

Várias – Exactamente.

– Sim, ficámos de enviar. (E18)

[confusão – falam ao mesmo tempo]

(...)

– E houve outro pedido que fizemos, que foi que comunicassem aos gabinetes, que comunicassem aos gabinetes governamentais que iríamos elaborar um plano. (E66)

– Eu fiz essa proposta, dada a minha história. Fiz a proposta que não pedissem só aos gabinetes a avaliação, mas que pedissem também o plano que iria dar origem àquilo que iria ser avaliado. Mas nunca foi dito que ia ser pedido. (E63)

– Sim, mas eles disseram que iriam comunicar, no 2.º dia disseram isso. (E18)

– Eventualmente dariam informação aos gabinetes. (E63)

– Mas esse assunto foi falado várias vezes por parte da colega da cultura... (E1)

– E eles disseram que iriam comunicar aos gabinetes a elaboração dos planos. (E18)

– Essa situação até parece um bocado mais grave. São só pedidos..., foi pedido e não chegou..., eu até acho que não deveria haver pedido! A partir do momento em que nos lançam esta tarefa, percebem que a nossa sensibilidade e experiência não era grande ou que é diminuta e acho que deveria haver alguma proactividade, no sentido de nos dotarmos mais para realizarmos a tarefa. (E67)

– Não estávamos à espera do detalhe...mas tinha que haver... (E1)

– Um borrão, uma linguagem, que nos permitisse depois enquadrar as nossas ideias, até por uma questão de uniformidade. Não faz sentido que o plano sectorial de um ministério seja circunstanciado em 30 páginas ou 40 e outro seja em 3 ou em 4. Tem

que haver uma certa coerência interna nos planos sectoriais. E portanto, a entidade que coordena deveria ter essa preocupação como uma preocupação dela. (E67)

– A sensação que eu tenho é que a CIG, é que também ela está a aprender connosco nesta matéria do plano sectorial para a igualdade. Porque é inconcebível como é que eles estão a pedir uma coisa que não sabem bem o que estão a pedir. Daí a dificuldade em transmitirem o que se pretende. E só vamos esclarecendo à medida que vamos colocando as nossas dúvidas. Estes planos estão previstos desde 2007 e estão a ser feitos no último mês do último ano do PNI. (E64)

– Mas não é o plano sectorial. Isto é outro! (E19)

– Não consigo perceber como é que a CIG não fez um exercício interno, um plano para o serviço delas, para poderem explicar e terem um exemplo do que é que se pretendiam com o plano. E agora estamos a fazer as coisas ao contrário. Agora é que estamos a perceber que o questionário não é adequado, mas entretanto já incomodámos os serviços. Agora, o trabalho não fica perdido. O que está feito está feito e da próxima vez melhoramos. (E64)

– Essa questão do auto-diagnóstico está a fazer-me um bocadinho de confusão. Nós tínhamos aprovado um questionário que serviria de base para a definição do plano. Estou a perceber agora que nestas formações ele foi expurgado... (E61)

Várias – Não!

– Mantém-se o mesmo mas foi sujeito a algumas críticas que podem conduzir no futuro a uma alteração. Mas neste momento é o mesmo. (...) Há muitos planos... nós estamos a falar do III, mas há o III PNCVD, há o I PNCTSH e há o Programa a para a Eliminação da Mutilação Feminina... Eu sei que há isto tudo. Em que fase é que articulamos isto? Estes planos que são todos da responsabilidade da CIG, e eu já tive contradições entre eles, fiz uma proposta (...) Sobre isso nunca tive uma resposta (...) É tudo da responsabilidade da CIG, mas nós não temos nenhuma articulação. (...) A questão nunca foi integrada nos guiões. E eu aceitava que as pessoas que dirigiam isso dissessem que não era oportuno integrar neste momento. Eu aceitava essa resposta, o problema é não terem sequer respondido. Vocês também têm estes planos todos... [Risos] como é que os articulam quando fazem os planos sectoriais? [Interrupção – ruído do futebol] (E63)

...

E eu pensava que vinha aqui assistir aos resultados da avaliação. E nós é que estamos a contribuir mais uma vez... O grave problema da CIG é esse. É que a CIG não tem know-how, está completamente dependente das consultorias que pede. E portanto elas não conseguem acompanhar o trabalho. A CIG é reactiva. (E63)

(...)

Também noto na CIG, por vezes denota alguma... não sei se desorganização. Várias vezes nos pediram a constituição da equipa interdepartamental, várias vezes nos perguntam a sua constituição. E eles é suposto terem lá a informação porque a informação vai directa para eles. (...) (E63)

– As comunicações entre a CIG e as conselheiras não são fáceis, fartam-se de enviar emails para as pessoas erradas... (E67)

(...)

– Quando nos mandaram o email a convocar para esta reunião, para mim foi uma surpresa. Porque deveria ter sido a CIG a dizer “está a decorrer um trabalho de avaliação”. Uma pessoa recebe aquilo... (E68)

– Mas quem são? A que propósito? Eu também reagi assim. (...) Eu não valorizei os emails da Cristina Vieira porque não vinham enquadrados, porque deveria ser a CIG a dizer “a CIG encomendou um estudo a esta entidade. Se for contactado...” É assim que deve ser. (E19)

– Estes encontros são muito importantes. E venho encontrar as minhas colegas diferentes da última vez que as encontrei, porque os contextos em que as coisas decorrerem ajudam-nos a ligar pensamentos que não tínhamos antes. Na outra avaliação em que participei, também com a Prof. Virgínia Ferreira, nunca tive acesso ao relatório de avaliação. (...) (E63)

No que toca de forma global à estratégia de *mainstreaming*, a elaboração dos planos sectoriais reveste-se de uma grande centralidade no Plano e, por isso, muitos dos aspectos a avaliar, nomeadamente de relacionamento interinstitucional, quer intra-administração pública quer desta com a sociedade civil organizada, sobressaem neste processo de forma muito clara. Ainda que a questão tenha sido, em parte já abordada, importa ainda voltar a analisar a dificuldade que as conselheiras têm tido em entender qual é exactamente a sua tarefa nos planos sectoriais para a igualdade, porque, em nosso entender, essa dificuldade é um condensador de todas as fragilidades e equívocos que atravessam o campo da “igualdade de género” em Portugal. No excerto da entrevista que se segue, podemos captar alguns dos termos desta problematização:

E18 – Há aqui uma coisa que eu ainda não entendi. Nós estamos a fazer os planos que eram sectoriais e que já não são. (...)

E12 – Internos, dos ministérios.

Várias – Exactamente!

E18 – (...) Isto para mim faz-me alguma confusão. Porque sectorial ou do ministério, para mim é a mesma coisa.

[Confusão – falam ao mesmo tempo, não se percebe]

E18 – Para um IV plano para a igualdade... que os nossos planos sectoriais tenham o mesmo prazo temporal que o IV plano, não faz sentido de outra maneira.

VF – Qual é prazo?

E18 – Não sabemos. Para mim será o do IV futuro previsível plano.

E64 – Mas na reunião do 1.º grupo ficou definido que seria 3 anos. [Confusão – dizem que não houve essa definição nas reuniões onde estiveram]

Para mim só é um plano, e, ser ler no estatuto, está lá sectorial! E o meu plano é plano sectorial para igualdade do Ministério E não quero saber se há outro ou não. Não faço mais nenhum! [Risos] O que me interessa é a eficácia do plano, chame-se sectorial ou ministerial ou o que quer que seja. Não quero saber disso, elas que esclarecessem há 3 anos atrás, não é agora. É inconcebível não haver horizonte temporal. Isso é uma questão elementar. Eu não perguntei a ninguém, segui o meu bom senso. É um plano a médio prazo, deduzi que não fosse anual, e são 3 anos – para coincidir com a comissão de serviço do meu director e por sua vez há-de coincidir talvez com o IV plano, não sei se coincide se não. Não houve orientações. Eu sinto que tenho liberdade para definir.

E18 – Eu posso dizer-lhe que na nossa reunião, quando foi questionada a questão do horizonte temporal do plano, foi-nos dito para escolhermos aquele que queríamos. **Não faz sentido que não seja o mesmo.** Em segundo lugar, não faz sentido que esse IV plano não integre as medidas destes sectoriais. Não faz sentido. Estamos aqui com quantos planos afinal? É nacional? Não é nacional? É para o ministério A, B ou C... **E não faz sentido que as questões transversais não sejam iguais em todos os planos.**

[Fala-se que o plano sectorial terá que estar pronto em Setembro]

E64 – (...) Sobre o ponto de situação do acompanhamento do plano nacional, eu estou há um ano, para trás não houve nada, em 2009 não houve absolutamente nada. (...) Nós começámos a fazer o plano com aquilo que pensámos ser um plano, sem orientações absolutamente nenhuma, por isso o resultado final só pode ser desastroso.

Os termos da problematização passam pela falta de um guia que uniformize os *outputs* finais desta actividade, em termos de âmbito de aplicação (Serviço? Departamento? Ministério?) natureza das medidas possíveis (quais os limites que decorrem das leis que regem a administração pública?), período de vigência (um, dois ou três anos?), estrutura do documento (extensão? Exposição de motivos?). Todas estas perguntas pedem uma resposta e, de preferência, única para todos os ministérios e organismos públicos. Trata-se do tipo de pergunta que surge na fase de execução, quando há défice de planeamento, quando há défice de orientações, pelo que se percebe a pertinência das questões.

Encontrámos, porém, uma avaliação algo divergente sobre a pertinência das medidas a integrar no plano interno para a igualdade, inferidas do tipo de questões constantes no guião utilizado no auto-diagnóstico, ainda em progresso aquando da entrevista focalizada de grupo. Formou-se uma corrente de opinião que reconhece a importância de algumas das medidas em causa (formalização do objectivo da igualdade de género na missão; adopção de linguagem inclusiva, por exemplo), ou,

pelo menos, a importância de se começar por elas, enquanto outra as considera demasiado redutoras e com pouco impacte na mudança social prosseguida:

VF – Gostava de vos ouvir sobre... levantou agora a questão de que o incentivo ao teletrabalho poderia ser algo de menos positivo, como sendo uma sugestão de uma medida a incluir no plano. Que medidas é que visualizaram em resultados do autodiagnóstico como sendo possíveis nos vossos ministérios?

– Parece-me um dado seguro do que temos aprendido com a CIG têm sido as medidas de natureza mais formal: colocar no plano de actividades, nos relatórios, na missão. Sabe-me a pouco, até... mas o autodiagnóstico está construído nessa lógica. Aquilo que tem que ver com a vida dos profissionais está valorado em termos de 1, aquilo que tem que ver com o símbolo, com a linguagem, em termos de forma, está valorado em regra em termos de 3; e não sei se este é o sinal que nós queremos dar. Uma das questões colocada foi se queríamos o plano sectorial formal, se o material. E temos muitas dificuldades, porque nós ao nível do ministério tínhamos de facto uma excelente política de serviços sociais, que nos foi retirada por lei e à qual não podemos regressar. (...) (E67)

– Eu acho que as duas coisas não são incompatíveis, e são as duas importantes. (E12)

– Eu acho que a matéria é mais importante que a forma! (E67)

– Eu acho que a forma também é importante, em termos da administração pública (...) acho que é importante essa formalização em termos de missão e relatório de actividades, não por estarem lá, mas isso significa que lhe é dada importância para... e é nesse sentido que eu acho que essa formalização é importante e não é incompatível com a prática. Mas se me perguntar o que é mais importante neste momento, eu acho que é a forma o mais importante, neste momento. Não sei se é generalizado, depende do nosso ambiente de trabalho e das estruturas em que estamos inseridos. (E12)

(...)

– (...) Eu acho que [a forma] não alterava nada no dia-a-dia. (E66)

– Por exemplo, os nossos anúncios públicos de emprego, nós temos sempre como todos os serviços M/F. Com certeza que a forma é importante. Mas se eu, júri de concurso, só colocar homens ou só mulheres, o que é que adianta estar lá M/F? A forma é importante, mas a forma é um instrumento para, e não um fim em si mesmo. Eu acho que nós estamos incutidos nestas reuniões de que a forma é mais importante do que a circunstância. Eu não acho que uma coisa seja incompatível com a outra, acho é que não podemos ficar por aí. (E67)

– Eu também acho. Mas se o serviço for atento ao facto de ser um serviço jovem, de ter bastantes mães e pais, e, por exemplo, permitir com grande liberdade que as pessoas façam horários de trabalho em jornada contínua, acho que é uma medida muito mais válida do que enxertar uma frase na missão do serviço, que é ali a escopo e a martelo, não faz sentido nenhum, e é para satisfazer um 3 no diagnóstico. (E66)

– Está a dar 2 exemplos que estremam as situações. A missão é longínqua, (...) é o discurso chapa 1. Mas, se calhar, aparecer estas questões em termos de plano de actividades ou aparecer no site esta preocupação da linguagem (...), é importante. Não

é o fundamental, mas tem que passar por aí. Porque sem isto estar feito dificilmente se pode dar o salto para outras questões que exigem já que estas questões básicas estejam resolvidas. E se calhar na maior parte dos sítios está agora a começar alguma sensibilização. Querer logo partir para um determinado horizonte em que está pressuposto que todo este caminho está feito, é uma ilusão. (E12)

– Não, não é isso que nós estamos a dizer. Estamos a dizer que a forma é importante, mas não pode ser um fim em si mesmo. (...) (E67)

– Sobre o tipo de medidas... nós não temos certeza quanto ao tipo de medidas, porque não sabemos até onde é que podemos ir. Se podemos formular medidas, sugestões que vão neste momento completamente contra o que está instituído em termos legais. Até onde é que nós podemos ir? Vamos ser utópicos? Vamos ser realistas? (E16)

VF – Dê-nos só um exemplo. Está a falar nas regras de gestão na administração pública...

– Exactamente. Agora a possibilidade de isenção de horário para os técnicos superiores. Isso pode ser uma medida a incentivar. Mas será que a administração vai aderir? Nós não sabemos os limites que temos. (E16)

– Sim, é verdade. Uma das medidas propostas por uma das colegas do serviço do meu ministério era exactamente para as medidas de conciliação, era a constituição de uma bolsa de horas – concentração do horário para não trabalhar um dia por semana, por exemplo. (...) E outra das medidas proposta era a celebração de protocolos com entidades para condições preferenciais no acesso a determinadas instituições. Eu, da experiência que tenho na Secretaria-Geral, tentei fazer isso, e tive a infelicidade de passado 1 ano ou 2 de ter celebrado o protocolo ter o gabinete em cima de mim porque não tinha respeitado a lei da concorrência, porque não fiz um concurso ao mercado “nós queremos fazer um protocolo para trazer condições mais privilegiadas para os nossos funcionários. Apresentem lá a vossas propostas”. (...) Há aqui outras vertentes que nós, técnicos superiores e dirigentes, não dominamos toda esta panóplia de legislação. O meu conhecimento em termos do pacote legislativo em vigor é muito limitado. E depois há todos estes problemas: as medidas... são muito criativos os nossos funcionários, toda a gente é muito produtiva em termos de iniciativas, mas depois para implementar é que é pior. (E11)

Voltando ao que dissemos, percebe-se claramente neste excerto, dado o tipo de medidas em discussão, que os planos para a igualdade actualmente em fase de elaboração nos ministérios e outros organismos públicos estão completamente virados para dentro dessas estruturas e não para as políticas públicas que nelas são, em grande parte, desenhadas. Se restasse alguma dúvida, os exemplos citados nesta troca de opiniões afastá-la-iam.

Para além destas, as conselheiras colocam ainda outras questões essenciais, como a de saber quem aprovará os planos que vão elaborar. Concretamente, colocam

a questão de saber qual deverá ser o papel da CIG nessa aprovação. Perguntam também se, uma vez que tudo aponta para que os planos em concepção se restrinjam às medidas mais formais de adaptação da comunicação e imagem interna e externa, porque não elaborar a PCM/SEI/CIG um único plano para todos os Ministérios e organismos públicos? De certo modo, estas questões têm algum fundamento, mas quer-nos parecer que não têm em conta que, no fundo, esse instrumento já existe, só que está disperso pelo conjunto de articulados legais que configura a igualdade de mulheres e homens na nossa ordem jurídica. De certo modo, podemos encarar estes planos como planos operativos, de pormenor, das normas legais em vigor e que os Ministérios e os organismos públicos, em geral, são os primeiros a não cumprir. Ou seja, são um instrumento para os fazer cumprir a lei. Daí que sejam certamente úteis, até porque a sua utilidade ultrapassa o seu valor facial e começa no próprio processo da sua elaboração que contém um enorme potencial para fomentar a aprendizagem da perspectiva da igualdade de género entre as pessoas envolvidas. Nesse sentido, todo o processo é um processo de aprendizagem de que todas/os retiram proveito (incluindo a equipa de avaliação externa), mas o passo necessário para essa aprendizagem é reconhecer e corrigir o que não está bem.

No momento em que fechamos este trabalho, temos conhecimento de que já alguns planos aguardam aprovação ministerial, mas não conhecemos o respectivo conteúdo. A nossa expectativa é de que estes planos se limitem a contemplar pontos mínimos de consenso e pouco vão além de aspectos formais, como sejam a inclusão da promoção da igualdade na missão dos diversos organismos, a adopção da norma da linguagem inclusiva na comunicação interna e externa e, eventualmente, o estabelecimento de regras para a flexibilização dos horários de trabalho de acordo com a legislação em vigor. As análises conhecidas da perspectiva integrada da igualdade têm mostrado que este é frequentemente o tipo de resultado a esperar.

Os Grupos de Trabalho para a implementação do III PNI

O dispositivo dos grupos de trabalho para a implementação do Plano, no qual de algum modo a CIG delegou a supervisão da execução do III PNI, colheu opiniões críticas de todas as partes participantes por falta de clarificação sobre a sua natureza e objectivos. Os Grupos de Trabalho foram criados por iniciativa, segundo apurámos, da

presidente da CIG na altura, tendo sido a organização e composição inicial decididas pela presidente da CIG e as 3 pessoas encarregadas da coordenação dos núcleos. O arranque e a dinâmica criada condicionaram, naturalmente, a débil eficácia verificada. Segundo apurámos, houve 13 reuniões dos grupos de trabalho durante o ano de 2009: 2 grupos tiveram 3 reuniões; 2 tiveram 2 e 3 apenas 1. Os dois que reuniram com maior frequência foram os da Saúde e os da Educação, Desporto, Cultura e *Media*.

Vejamos como o processo nos é descrito:

– E nessa altura foram convidadas para virem para os G grupos de trabalho pessoas que, do ponto de vista da direcção da casa, do ponto de vista estratégico... era importante o envolvimento de algumas instituições. Daí o convite de determinadas pessoas que se encontravam á frente ou de algumas direcções-gerais ou e de alguns institutos, ou de algumas instituições para virem à 1.ª reunião de cada um deles, e a seguir os grupos de trabalho entraram numa dinâmica de coordenação dividida por núcleos. Inclusivamente, o próprio número dos grupos de trabalho era maior. (...) A partir de um dado momento constataram que, por motivos de agenda de quem coordenava os grupos de trabalho, não havia possibilidade de ter reuniões com tantos grupos. E portanto foi uma questão prática, houve necessidade de fundir e diminuir os n.º de grupos de trabalho – ficaram 6.

Houve aqui alguma estranheza, porque as conselheiras estavam obviamente presentes, mas a importância das conselheiras acabou por se instalar pela lógica da associação aos planos nacionais, nomeadamente ao PNI; que é o plano que identifica as conselheiras como instrumento de relação institucional. E depois a partir de um determinado momento, em 2008, entram as ONG. Ou seja, os próprios grupos de trabalho foram sofrendo alteração em termos de constituição, quer pela lógica de funcionamento, convocatórias e de direcção de grupos de trabalho, quer por decisões que foram sendo tomadas, nomeadamente a entrada nas ONG no meio do processo.

Funcionaram bem, mal, porque é que funcionaram? Estes grupos de trabalho reuniam, pelo menos teoricamente, de 6 em 6 meses, 2 vezes por ano, e juntavam diferentes instituições. E estavam... no fundo... a lógica era temática, que nem sempre coincidia com o desenvolvimento de iniciativas conjuntas... umas vezes sim, outras não. Por outro lado, houve uma série de conselheiras ou de representantes ministeriais que quase nunca estiveram presentes. Há conselheiras que nunca apareceram nestes grupos de trabalho. Há um ministério que nunca apareceu, o da saúde. (...)

Em termos de eficácia dos grupos de trabalho... Muitas entidades numa reunião, em reuniões que têm frequência semestral, na minha perspectiva, servem para as pessoas se encontrarem.

(...) As ONGM, sobretudo, sabem muito bem o que é trabalhar na área da igualdade, e quando os grupos de trabalho têm uma dinâmica e estão a servir para alguma coisa, ou quando não são isso. A ideia inicial até tinha algum sentido, e que é o nós envolvermos a pessoas que têm o poder de tomar a decisão, ou então quem são as

peessoas nossas interlocutoras... Se é pessoal técnico é um aborrecimento porque não tomam decisões e não têm acesso a poder. Então vamos procurar envolver as instituições através de quem está a tomar a decisão. O que é que sucede? Essas pessoas são muito ocupadas, vão à 1.^a, se têm equivalente, tudo bem, se não têm obviamente que não vêm. E se não há continuidade nessa lógica, automaticamente não há compromisso nenhum, acaba por não funcionar.

(...) Houve outro fenómeno no caso dos grupos de trabalho – era suposto responderem aos 3 planos! O da justiça, coordenado pela violência, só trabalhou o PNCVD. Nunca houve nenhuma preocupação por cruzar, mais que não fosse na área da violência.

(...) quem coordenava e dirigia as reuniões dizia: “o que é que é que cada pessoa está a fazer para a implementação do PNI?”. E isto é muito complicado. Perguntar às conselheiras é a nossa função, mas às ONG não! Porque são as ONG que perguntam. E aqui é importante ver a forma como as ONG estão. Nestes GT a grande maioria vai ou quer assumir o papel de “nós somos responsável por...”. E estão a confundir os papéis. Ou porque querem – e aqui com toda a legitimidade – que seja visível o trabalho que estão a fazer e os contributos que estão a dar à própria implementação do PNI... Mas depois isto é confundido com “tem que se nos dar a importância de...”, ou seja, “nós somos também responsáveis pelo PNI”. A partir daqui está tudo baralhado. E depois há aqui 2 ou 3 ONG que reagem a isto e dizem “não senhora, nós não somos responsáveis por nada. Fazemos o nosso trabalho e obviamente contribuímos, são estes os nossos objectivos. Mas nós estamos aqui é para interpelar os poderes públicos, e a administração pública central e local pela implementação do PNI”.

(...) Houve um ruído nos grupos de trabalho da parte das ONG, e tem a ver com as ONG com financiamento do POPH. E com muita frequência as ONG vinham para estes grupos de trabalho para levantar questões que tinham a ver com o STI e com os financiamentos no âmbito das 7.2, 7.3 e da 7.4. E outra coisa, que é como é que o PNI e o QREN e as lógicas de um e de outro se cruzam ou divergiam quando era suposto cruzarem-se. (E22)

Outras opiniões ouvidas:

– Eu fui a reuniões de GT da CIG. É inconcebível. Nas reuniões, os ministérios mais importantes que deveriam estar presentes faltavam às reuniões. E a CIG achava que havia condições para continuar a reunião e fazer o ponto de situação das medidas, em que não estavam lá os principais ministérios. O que eu assisti foi isto. (E64)

– Relativamente aos grupos de trabalho, parece-me, nas reuniões onde estive... pelos vistos o único grupo de trabalho que funcionou foi o da mutilação genital feminina, que pelos vistos não é reconhecido como tal, pois nunca aparece nas listas da CIG, apesar de ter sido constituído no âmbito de uma medida do PNI... continuando, eu estou num Grupo de Trabalho que teve 2 reuniões. Na primeira reunião as pessoas que estavam lá dos Ministérios, a maioria não sabia ao que ia, não sabia absolutamente nada e foi uma reunião curiosa... (E82)

- Eu estive na primeira e reparei que as senhoras estavam um pouco desambientadas, porque nenhuma delas tinha trabalhado nestes assuntos e não tinham sensibilidade nenhuma, embora fossem mulheres, para problemas de discriminações... (E79)
- Os grupos de trabalho não podem ser dinamizados pelas conselheiras. Os grupos de trabalho são da responsabilidade da CIG enquanto estrutura e cada grupo de trabalho tem uma técnica responsável e aquilo tem que mexer e não mexe! (...) Também não há grupo de trabalho que funcione se estão lá uma série de pessoas que são da função pública e que não sabem o que estão a fazer. E depois estão lá 1, 2, 3 ONG que andam ali todas aos papéis. Aqui também *mea culpa*... as pessoas inserem-se nos grupos de trabalho, não vão. 'E tão aqui não sei quantas pessoas e somos 3 na reunião e agora o que é que a gente faz sobre isto?' ... Os grupos de trabalho têm que trabalhar e de facto não têm sido produtivos. (E69)
- De facto eu partilho a sua opinião. (...) Quando a Virginia Ferreira perguntou no início da reunião como estavam a decorrer [os grupos de trabalho], eu gostava de saber o resultado, porque de facto das propostas que foram feitas depois houve um silêncio total. Por mais boa vontade que tivéssemos em colaborar para que as coisas avançassem, de facto nunca mais soubemos nada. (E79)
- Todos os documentos que mandámos para os e-mails daquelas pessoas que ali estavam... Eu, do documento que enviei, não tive uma pessoa que me dissesse assim "Ok, obrigada, recebi!" (E82)

Do conjunto de depoimentos reunidos, chegamos à conclusão de que existiram graves problemas de definição de funções e objectivos, de composição, de coordenação e de modo de funcionamento dos grupos de trabalho. Houve resistências de parte a parte e, sobretudo, desconfiança entre as pessoas que representavam os Ministérios e as das ONG. Os grupos de trabalho tinham sido avaliados positivamente no II PNI, mas o contexto era completamente diferente (institucional e político) e cumpriram funções muito mais limitadas do que as que se lhes exigia agora. Com efeito, estes, tal como têm funcionado, têm algum potencial para acompanhar/monitorizar a execução do Plano, mas não para implementar ou avaliar. A composição tripartida também não se revelou eficaz. Todas as opiniões ouvidas vão no sentido de constituir grupos homogéneos sob a coordenação da CIG, para que possam ser produtivos e se constituírem em espaços de exploração de caminhos possíveis para o trabalho colaborativo na execução das medidas, nos quais seja possível acertar metodologias, partilhando recursos, experiências e saberes e criar sinergias entre organizações com o mesmo tipo de enquadramento institucional, regras de funcionamento, etc.. Da redefinição neste sentido das suas funções e

composição, decorrerão as necessárias modificações no seu modo de funcionamento que terá que ser facilitador dos objectivos a alcançar e eficiente na mobilização dos recursos necessários. Relativamente à coordenação dos grupos de trabalho, concluímos que é essencial que possa ser da responsabilidade da CIG e que seja exercida por alguém com responsabilidades directas na coordenação do Plano e, pressupõe-se, um bom conhecimento dos problemas que a respectiva execução suscita. Mesmo com estas reformas, surge-nos a dúvida de saber se esta forma de organização pode funcionar como plataforma de articulação dos vários instrumentos de política de igualdade em vigor (planos, programas ou projectos), já que cada um deles pode requerer uma coordenação especializada, capaz de fornecer orientações e não apenas de coordenar.

Por fim, há que assinalar que a relação da CIG com as entidades externas é criticada por ser muito instrumental: “nós dizemos e vocês fazem!”, na versão de uma dirigente de ONG. Várias das pessoas que entrevistámos quer de ONG quer de organismos públicos reclamaram mais trabalho prévio conjunto durante a fase de formulação do próprio Plano, tendo em vista um maior entrosamento e responsabilização das várias instituições/organizações às quais se pede o envolvimento na implementação das medidas. Exigem uma arquitectura de governação diferente, mais horizontal, para o enquadramento do PNI. As ONG exigem ser mais do que uma mera instância de consulta de conteúdos e demandam envolvimento no modelo de governação, desde que o Estado lhes garanta o necessário suporte, sem o qual dificilmente podem ir além de apoios pontuais, porque, em geral, não dispõem das estruturas necessárias para poderem alocar capacidade de trabalho (*expertise*, mas sobretudo tempo de trabalho) nas acções de cooperação com entidades externas. Diríamos que detectamos também por parte das ONG uma resistência à estratégia de *mainstreaming* que, a ser bem sucedida, lhes retira protagonismo e centralidade.

O Gender Budgeting

Esta medida de *gender budgeting*, ou seja, a introdução da perspectiva de género na análise orçamental, corre o risco de se perpetuar sem execução em sucessivos PNI, dada a sua exigência de um conhecimento técnico muito específico. Em nosso entender, a sua execução será muito difícil no quadro actual das metodologias

seguidas na elaboração dos orçamentos, nomeadamente do orçamento de Estado. Em 2008, o governo português assumiu uma estratégia, a cumprir até 2010, de estruturar o Orçamento de Estado por Programas, cumprindo assim uma lei que já data de 2002. Para tal foi criado, no Ministério das Finanças, o GTIPOP – Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (Despacho 4639/2008, de 31 de Janeiro de 2008). A Orçamentação por Programas é uma parte integrante da reforma do processo orçamental e tem por objectivo central passar de uma gestão pública centrada nos recursos para uma lógica de resultados/impactos. Esta mudança de paradigma passa por definir, com antecedência, os objectivos que estão associados à realização da despesa e os respectivos indicadores que permitirão monitorizar a eficácia, eficiência e qualidade do respectivo programa. Em 2009, a Orçamentação por Programas funcionou como um exercício que decorreu em paralelo com o normal Orçamento do Estado. Abrange os anos de 2009 a 2012. A Rede Nacional para os Cuidados Continuados Integrados foi um dos três projectos seleccionados. Assim, o Programa Piloto da RNCCI foi experimentado como um programa plurianual, centrado nos resultados e com metas e objectivos claramente definidos e monitorizados.

Em resultado desta mudança de paradigma consubstanciada na orçamentação por programas, a orçamentação deixa de ser uma função contabilística para passar a ser uma função de gestão, onde a questão central é ‘como usar os recursos de forma mais eficaz’. Esta reforma estrutural, tão necessária no quadro actual de défice das contas públicas, deveria integrar a preocupação da perspectiva de género na definição das necessidades e de alocação de recursos em função dos resultados/impactos esperados em função das análises de impacto de género entretanto realizadas. Estas considerações levam-nos a sugerir que a única maneira de concretizar esta medida será integrar alguém com um perfil técnico adequado no grupo de trabalho constituído para a introdução da reforma das práticas de orçamentação na administração pública.

2.3 – Conclusões

Em face do diagnóstico das fragilidades do modelo de governação vigente no nosso país, a análise permitiu-nos concluir pelo elevado grau de adequabilidade apresentado pelo III PNI, muito embora haja que assinalar um défice de medidas que respondam aos objectivos enunciados de promover a coordenação de instrumentos e

de aprofundar parcerias. O terceiro propósito explicitado de criar incentivos à adopção de boas práticas também não encontrou uma formulação adequada em medidas concretas. Concluímos, porém, pelo elevado grau de coerência das medidas nele previstas, no que toca à estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género. Registámos de igual modo alguma inovação ao nível das entidades promotoras das medidas a implementar, uma vez que houve uma preocupação de as diversificar.

A análise prévia do Plano mostrou, todavia, também bastantes debilidades no desenho das medidas, uma vez que algumas enfermam de problemas de concepção – ou porque se dirigem ao público-alvo errado, ou porque a entidade responsável pela sua execução não é a mais adequada, ou porque os indicadores de processo e de resultados identificados enferma de défice de validade e de fiabilidade. Na fase da implementação das medidas, as debilidades identificadas tornam-se em obstáculos difíceis de ultrapassar. Estes dados são importantes para enquadrar os valores relativamente modestos das taxas de execução a que chegámos, mesmo considerando a taxa bruta de execução, que mal ultrapassou os dois terços.

Pelo quadro incluído no começo do capítulo, no qual apresentámos o nível de execução atribuído a cada medida, percebemos que foi, sobretudo, como era esperado, na **regulação do ambiente externo**, através da produção de legislação (sobretudo na definição do referencial e do estatuto de conselheiras/os para a igualdade) que a execução atingiu maior efectividade. **O mais baixo nível de execução registou-se nas medidas que traduziriam uma maior internalização do princípio da igualdade nas rotinas práticas e no funcionamento da administração pública.** Referimo-nos, nomeadamente, à incorporação da preocupação com a igualdade de mulheres e homens: no orçamento de Estado; na atribuição de subsídios e prémios; na carta de missão de dirigentes da Administração Pública; nos relatórios de actividade e balanços sociais no tocante a paridade da estrutura hierárquica, segregação e conciliação; e nos júris de concursos nas carreiras da Administração Pública. Por fim, também a única medida de dinamização de terceiros incluída nesta área, que passava pela integração de módulos sobre igualdade nos estágios para advocacia não foi executada.

Em determinada altura deste estudo de avaliação chegámos a pensar que a figura da conselheira não estava a alcançar a efectividade pretendida, e que seria avisado enveredar por outras vias para transversalizar a perspectiva de género na acção do Estado. Os trinta anos de insucessos pareciam-nos fundamento suficiente para essa conclusão. Com efeito, desde a criação da CIG, então Comissão da Condição Feminina, em 1977, que o respectivo Conselho Consultivo integra a secção interministerial constituída pelas/os conselheiras/os para a igualdade dos ministérios e as avaliações sucessivamente reportadas sobre o seu papel no Conselho têm sido sempre críticas (Monteiro e Ferreira, 2009; Perista, 2000; Cruz, 2000; Ferreira *et al.*, 2007). A indefinição das funções concretas dessa figura da/o Conselheira/o para a igualdade, na sua articulação com os mecanismos oficiais para a igualdade, nomeadamente a CIG, e com as organizações da sociedade civil, esteve certamente na origem desses insucessos. A subalternização dessas funções quer da parte de quem nomeia quer da parte de quem é nomeado para as exercer contribuirá, contudo, para que esses insucessos continuem a verificar-se.

Mais uma vez neste estudo, ressaltaram as resistências à estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género, mas quer ao mais alto nível de responsabilidade política quer mesmo ao nível do pessoal técnico, estas resistências circunscrevem-se a algumas áreas da governação. Ainda que muito limitado, o indicador do investimento no carregamento de informação no Portal para a Igualdade, no menu destinado ao *mainstreaming*, permite-nos identificar os Ministérios que incluiríamos no grupo dos de menor investimento na igualdade: o Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Ministério da Saúde e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. O Ministério dos Negócios Estrangeiros, apesar de também não ter investido na sua página no Portal, não aparece aqui incluído, porque outros dados nos evidenciam a crescente integração que a problemática da igualdade tem vindo a ter nas suas actividades. De certo modo, em articulação com as resistências referidas, assinalamos também a dificuldade de encontrar pessoas com o perfil adequado à função de conselheira/o para a igualdade. Todavia, as resistências que nos foram reportadas ficam bastante aquém das registadas aquando do estudo de avaliação do

Plano anterior, donde ressalta a maior abertura política e social à transversalidade da “igualdade de género”, enquanto parte de uma espécie de “inexorável expansão do círculo moral”, para usar a expressão de Pinker.

A análise do processo de trabalho implementado nos últimos seis meses de vigência do III PNI conduziu-nos, assim, a uma outra conclusão – a de que há que rever a questão dos planos sectoriais, enquanto instrumento base da transversalização da perspectiva de género. A melhor maneira de, em nosso entender, consubstanciar esse objectivo é proceder à plena integração desta perspectiva em todos os planos em vigor em Portugal. Isto significa, por exemplo, que o Plano Nacional de Saúde tem que forçosamente integrar esta preocupação nos diagnósticos em que assenta e nas medidas que preconiza, bem assim como na avaliação de execução e de impacte a que procede. Quem diz este, diz todos os outros – por exemplo, é uma falha clamorosa da política em vigor que o Plano Tecnológico ignore completamente as questões de “género” no que respeita ao ensino tecnológico, ao *gap* digital, às diferentes utilizações reconhecidas a ambos os sexos no que respeita às TIC, etc.... O que não faria sentido seria ter um plano sectorial para a igualdade na educação, por exemplo, e depois ter programas como o e-escolinha e o e-escola integrados no Plano Tecnológico para a Educação que, de facto, passam ao lado desta questão e não integram medidas destinadas a combater a dessegregação sexual do mercado de trabalho, nada fazendo para contrariar a tendência para as raparigas desaparecerem dos cursos de TIC (conforme capítulo anterior).

Cruzando na análise o perfil e as competências da figura das conselheiras e conselheiros, bem assim como as dificuldades com que o desempenho destas funções nos ministérios e outros organismos públicos se confrontam, diríamos que não existem condições, pelo menos enquanto não houver uma acumulação e maior difusão de saber-conhecer e saber-fazer nas questões da igualdade de mulheres e homens, para exigir a elaboração de planos sectoriais de igualdade como base de intervenção.

Na fase em que ainda se encontra o processo de *mainstreaming*, a formação é fundamental. Registamos a avaliação positiva que as conselheiras fazem da formação que receberam, mas uma vez mais se verifica que no grupo de conselheiras

encontramos pessoas em estádios de aprofundamento das questões completamente distintos.

Faltou também na execução deste PNI coordenação por parte da CIG, alguém que se responsabilizasse e desencadeasse o processo de execução. O dispositivo dos grupos de trabalho ao qual se confiou esta função mostrou ser uma opção equivocada, que tinha mostrado algumas virtualidades no acompanhamento do Plano, mas não na sua execução. Não é no seio de um grupo de trabalho de constituição tripartida por representantes dos Ministérios, da CIG e das ONG que se tomam decisões do que, quem, como, quando, com que meios executar medidas incluídas no Plano, até porque as entidades responsáveis por elas estavam na sua maioria definidas, não se tratando, portanto, de entabular negociações para as levar a cabo, algo que deve ser feito na fase de concepção do Plano. A constituição tripartida promove a troca de experiências e de informações e favorece o estabelecimento de parcerias. Neste contexto, no entanto, não era este o objectivo que estava em causa, pelo que as/os participantes se limitaram a cumprir os dois primeiros. As regras de funcionamento, o grande espaçamento entre as reuniões, a cada seis meses, a elevada rotação de quem participava, na sequência de as organizações e os organismos públicos nem sempre se fazerem representar pelas mesmas pessoas, tudo isto foram factores que não contribuíram para elevar os índices de execução.

Em conclusão, relativamente à área 1 do PNI, pode dizer-se que a execução teria sido bastante mais eficaz se o estatuto das conselheiras tivesse sido mais prontamente definido, e não ao fim de um ano da entrada em vigor do Plano, se as conselheiras tivessem sido mais prontamente nomeadas e não ao final de um ano depois de o estatuto ter sido publicado e, por fim, se a coordenação do Ano Europeu da Igualdade para Todos, em 2007, não tivesse estado a cargo da CIG e, por fim, se 2009 não tivesse sido o ano de quase todas as eleições, o que significa o ano de quase todas as incertezas nos organismos públicos. Não tendo sido feita a avaliação da eficiência na execução do Plano, do ponto de vista da gestão do cronograma, podemos perceber, por este breve apontamento, que ela não foi satisfatória.

Muitos dos processos, de facilitação ou de resistência, postos em evidência pela análise desta **Área 1. Perspectiva de Género em todos os Domínios de política**

enquanto requisito de boa governação do III PNI, muito embora adquiram aqui uma expressão particular, acabam por corresponder ao fim e ao cabo, na sua essência, aos traços fundamentais da nossa cultura política, consensualmente apontados por analistas das diversas correntes teóricas, como sejam o défice de transparência e de prestação de contas. É, aliás, à luz do duplo défice destes dois princípios inseparáveis que se percebe o facto de não se fazerem os estudos necessários ao apuramento do impacto diferenciado em homens e mulheres provocado pelas políticas públicas. Na medida em que aqueles dois princípios inseparáveis são essenciais à transversalização da perspectiva de “género” nas políticas públicas, percebem-se as dificuldades em fazer avançar este processo.

Pontos fortes

- Elevado grau de adequabilidade e de coerência da maior parte das medidas tendo em vista a implementação de uma estratégia de *mainstreaming* da igualdade de género;
- Relativamente aos Planos para a Igualdade anteriores, o III PNI representa um progresso nomeadamente nos seguintes aspectos:
- Maior leque de entidades envolvidas na implementação das medidas, muito embora nem sempre a imputação apontada seja a mais pertinente;
- Maior número de medidas com contornos mais definidos e que implicam maior pro-actividade governamental;
- Criação de uma plataforma integrada de informação e conhecimento na área da igualdade de género, embora o seu potencial esteja sob ameaça dado o modo como a iniciativa foi concretizada;
- Definição estatutária das funções de conselheira/o para a igualdade, bem assim como das equipas interdepartamentais, nos Ministérios e outros organismos públicos;

- Promoção de acções de formação/sensibilização em igualdade de género para vários agentes da Administração Central e Local, que constituem públicos-alvo estratégicos;
- Criação do referencial para a definição da figura de conselheira/o local para a igualdade de género;

Fragilidades

- Muitas medidas enfermam de problemas graves de concepção – ou porque se dirigem ao público-alvo errado, mas mais frequente é a entidade responsável pela sua execução não ser a mais adequada. Em muitas delas, todos os Ministérios deveriam estar envolvidos e, no entanto, não é isso que foi previsto.
- Cerca de metade das medidas propostas nesta Área do Plano já constava no II PNI e mantêm os mesmos problemas de concepção já diagnosticados no estudo de avaliação sumativa daquele Plano.
- As medidas de gestão interna careceriam de maior definição, em termos de objectivos e de responsabilização;
- A não institucionalização de um Observatório de Igualdade de Género;
- A instabilidade do corpo de conselheiras e conselheiros para a igualdade;
- A relativa negligência da transversalização da perspectiva da igualdade ainda vigente em vários Ministérios;
- O défice de coordenação registado na execução do Plano, por parte da CIG;
- A ineficácia dos grupos de trabalho em termos da finalidade para que foram constituídos, devido aos erros cometidos na sua composição tripartida e no seu modo de funcionamento;
- O défice de articulação entre as diferentes componentes institucionais envolvidas na execução do Plano.

2.4 – Recomendações

1. Processo de concepção e implementação do próximo Plano:

1. Tornar público o presente estudo de avaliação, tornando-o acessível a todos os *stakeholders* e realizar debates sobre as análises e conclusões pertinentes, com os actores-chave do processo de planeamento e implementação do plano, em cada domínio de política;
2. Promoção de uma ampla mobilização, envolvendo todos os ministérios, ao mais alto nível, na concepção do PNI, que envolva, para além das/os conselheiras/os, as equipas interdepartamentais para a igualdade e as direcções-gerais.
3. Elaborar plano com a vigência de 5 anos.
4. Atribuir a grupos de trabalho com composição bipartida o acompanhamento e monitorização do processo de implementação das acções do Plano.
5. No organismo responsável pela execução do Plano, cada domínio de política deve ser coordenado por uma pessoa com funções de chefia.
6. As pessoas-chave para a coordenação da execução do Plano em cada domínio de política devem reunir cada seis meses para fazer o balanço das actividades realizadas e programar as que se seguem.
7. No final de cada ano, será feito um balanço da execução alcançada e elaborado um relatório que deverá ser tornado público.
8. Visibilização do PNI através de acções de formação destinadas a públicos estratégicos em toda a administração pública (ao nível da direcção de serviços) e sociedade civil organizada (dirigentes políticos e partidários, sindicais, empresariais e associativos, em geral).
9. Estruturação do sistema informativo da CIG de forma a dar resposta às necessidades de comunicação interna, centralizando pedidos de informação regulares (por exemplo trimestrais) aos Ministérios sobre eventos e acções realizadas; promovendo e facilitando a troca de informação e parcerias para a acção entre a CIG e as ONGDM.

10. Privilegiar a organização de iniciativas interinstitucionais, dado que a parceria ajuda a legitimar internamente as acções; além disso, a mobilização é facilitada quando é feita em torno de um objectivo concreto e delimitado; estas iniciativas devem estar a cargo da SEI ou da CIG.

Estratégia de “transversalização da perspectiva de género”

11. Criar a exigência legal de publicitação da análise de impacto na “igualdade de género” em todos os diplomas periódicos com maior centralidade na acção governativa (Orçamento de Estado e Grandes Opções do Plano), bem como da revisão de códigos ou outras reformas de carácter estrutural, e de todos os Planos de Acção Nacionais (globais ou sectoriais).
12. Fixar metas específicas para homens e mulheres para todos os objectivos de política.
13. Incluir medidas que digam respeito à adopção de princípios fundamentais de *mainstreaming*, mas tendo o cuidado de as formular de modo mais realista, evitando termos como “garantir” ou todos/as”.
14. Incluir a obrigatoriedade do cumprimento das metas do PNI na carta de missão de dirigentes da administração pública, criando mecanismos que o tornem referência obrigatória nos procedimentos de prestação de contas públicas (relatórios e planos de actividade, balanços, etc.).
15. Integrar objectivos a alcançar no domínio da igualdade de género no planeamento das actividades e nos processos de avaliação de desempenho de todos os departamentos ministeriais, e não apenas nos processos individuais.
16. Criar a exigência legal de o Estado e os organismos e serviços da sua administração directa ou indirecta, os órgãos de soberania, as autarquias locais, ou qualquer entidade participada ou apoiada por fundos públicos só poderem adquirir bens e serviços a entidades colectivas que dêem prova de possuírem um plano para o aprofundamento interno da igualdade de mulheres e homens (desde que tenham mais do que 30 pessoas ao serviço).

17. Dotar os mecanismos oficiais para a “igualdade de género” dos recursos humanos, materiais, financeiros adequados à sua missão.
18. Criar em cada ministério um cargo de direcção, com funções de coordenação das actividades de *mainstreaming*, nomeadamente avaliação dos diferentes impactos das políticas sectoriais na monitorização das políticas vigentes e de concepção de novas políticas sectoriais.
19. Nomear as/os conselheiras/os e dos membros das equipas interdepartamentais para a igualdade durante todo o período de vigência do plano, de acordo com as normas e os princípios constantes no respectivo Estatuto.
20. Nomear para as funções de conselheira e conselheiro para a igualdade nos organismos públicos pessoas com posições hierárquicas de topo nesses mesmos organismos.
21. Criar uma rede de Conselheiras/os para a “Igualdade de Género”, para apoio técnico mútuo no desempenho das suas funções.
22. Consolidar o papel e competências das/os Conselheiras/os e das Equipas Interdepartamentais através de formação tendo em vista realizações específicas.
23. Introduzir na análise orçamental a perspectiva da “igualdade de género” em todos os departamentos da Administração Pública Central e Local, para o que a CIG deveria integrar o GTIPOP – Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas.
24. Criar um Fórum para a “Igualdade de Género”, constituído por peritos/as dos diferentes sectores de actividade, que acompanhe e avalie a implementação do III PNI.
25. Regionalizar a responsabilidade pela coordenação, promoção, gestão e acompanhamento das políticas ao nível dos Governos Cívicos.
26. Articular o PNI com outros programas, potenciando a coerência de políticas de igualdade, designadamente PNACE, PNAI, e vários outros (Plano Tecnológico; PAIPDI – Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade; Plano para a Integração de Imigrantes, etc.).

27. Privilegiar como estratégia para a “transversalização da perspectiva de género” a sua integração em todos os planos em vigor em Portugal, com o envolvimento da CIG e das/os Conselheiras/os para a Igualdade das áreas de política sectorial relevantes.
28. Desenvolver uma intensa actividade de diagnóstico e planeamento, de modo a que seja possível fixar sistematicamente metas quantitativas calendarizadas, atribuir responsabilidades e identificar os meios a mobilizar na execução do próximo Plano.
29. Generalizar a desagregação por sexo de todas as estatísticas relativas à população.
30. Disponibilizar e tornar obrigatória a formação/sensibilização para a “igualdade de género” a dirigentes e pessoal técnico da administração pública, em especial, nos organismos em que a problemática seja mais central (segurança social, trabalho, educação, saúde, justiça, desporto, cultura e segurança pública).
31. Integrar módulo sobre “igualdade de género” em toda a formação disponibilizada ao pessoal técnico da administração pública central e local, incluindo a formação recebida no momento do ingresso nos serviços.
32. Integrar módulos sobre “igualdade de género” em toda a oferta de formação disponibilizada pelo INA.
33. Generalizar a utilização da linguagem inclusiva de ambos os sexos para ser utilizado pelos responsáveis políticos e pelos serviços públicos.
34. Institucionalizar a obrigatoriedade de todos os ministérios realizarem estudos de impacto na “igualdade de género” de todas as iniciativas legislativas de responsabilidade governamental.
35. Constituição, na CIG, de equipas de formação.
36. Criação de pontos focais para a igualdade entre mulheres e homens em todas as estruturas de proximidade com a população (segurança social, centros de emprego, câmaras, lojas de cidadão) para a divulgação/sensibilização para as medidas em vigor.

Outras acções:

37. Definir a arquitectura institucional do Observatório de Género de modo a que desempenhe as suas funções com isenção, credibilidade e sustentabilidade. Recomendamos que se crie um organismo financiado pelo Estado mas com autonomia quanto ao funcionamento, dinamizado por uma unidade de coordenação de composição múltipla com representantes das entidades que constituem os seus stakeholders e beneficiários directos da informação e conhecimento produzidos.
38. Incluir no Portal para a Igualdade todas as medidas de política de igualdade em vigor em todas as esferas (trabalho, emprego, formação profissional, educação, participação na tomada de decisão e luta contra a violência contra as mulheres).
39. Tornar as reuniões do Conselho Consultivo mais produtivas, distribuindo atempadamente a documentação sobre a qual é pedido parecer, para evitar longas exposições iniciais por parte do poder político, e, paralelamente, criar espaços de trabalho com cada um dos corpos que o constituem de modo a que nas reuniões gerais só sejam tratadas questões de interesse geral.
40. Desenvolvimento de campanhas publicitárias integradas (Televisão, Rádio e imprensa) sobre matérias específicas como a repartição de responsabilidades domésticas, igualdade de oportunidades no emprego, diferenciais salariais, violência de género, participação na vida pública, ou outras entendidas como prioritárias.

CAP. 3 - PERSPECTIVA DE GÉNERO EM TODOS OS DOMÍNIOS DE POLÍTICA ENQUANTO REQUISITO DE BOA GOVERNAÇÃO

Neste capítulo repetiremos o mesmo exercício precedente, mas agora para cada uma das oito subáreas da área 2 do Plano, na qual se agruparam alguns dos principais domínios de política. Assim, debruçar-nos-emos sucessivamente sobre as questões relacionadas com a educação, investigação e formação, a independência económica, a conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, a inclusão e o desenvolvimento social, a saúde, o ambiente e o território, a actividade física e o desporto, e, por fim, a cultura.

3.1 – Educação, Investigação e Formação

A educação, enquanto eixo estruturante das relações entre todas as pessoas e das competências e saberes próprios das esferas pública e privada, parece não estar a desempenhar o seu papel na eliminação das situações de desigualdade de género que ainda se observam na sociedade actual. Por esta razão, as preocupações manifestas no texto do III Plano Nacional para a Igualdade a respeito desta problemática afiguram-se completamente pertinentes.

Com efeito, continuam a detectar-se estereótipos de género nos *currícula*, nas práticas educativas, na formação de diversos agentes educativos, nos materiais pedagógicos e na própria cultura organizacional da escola. Como pode ler-se no texto do III Plano, este facto faz com que rapazes e raparigas se percepcionem de maneira diferente e sintam algumas restrições ao pleno desenvolvimento das suas capacidades e interesses, tanto em termos de projectos familiares como ao nível das decisões que envolvem o

domínio escolar e profissional. É ainda notória a desigualdade de uns e de outras na respectiva participação social, económica e política.

O cenário parece ainda mais difícil de sofrer alterações, porque a investigação desenvolvida em Portugal no domínio dos estudos de género e dos estudos sobre as mulheres tem sido claramente insuficiente e, até à data, é escassa a divulgação dos trabalhos realizados e a publicação de obras de referência.

Com o intuito de estimular a realização de diagnósticos precisos da realidade, que apoiem a tomada de decisões políticas em prol da igualdade de género, de chamar a atenção para a importância da formação inicial e contínua em igualdade de género, dos diversos agentes educativos e de vários actores sociais, e para a necessidade de se desenvolverem critérios de certificação da formação ministrada neste domínio, surgem neste III Plano quatro objectivos operacionais. O primeiro objectivo envolve duas medidas, o segundo abrange cinco medidas, o terceiro engloba três medidas e o quarto, e último, reúne também três medidas.

3.1.1 – Avaliação *ex ante*

Como se disse atrás, fazem parte da subárea relativa à educação, investigação e formação treze medidas. Passamos a apreciá-las de forma breve, podendo ser consultada no quadro que se encontra no anexo 5, uma sistematização desta apreciação.

Uma análise comparativa dos objectivos operacionais e das medidas enunciadas neste III Plano Nacional para a Igualdade, em relação ao II Plano, leva-nos a afirmar que foram dados alguns passos positivos quanto a aspectos particulares que haviam sido inclusive apontados como fragilidades no Plano anterior. Refira-se, por exemplo, a importância da introdução das questões de género e da igualdade de oportunidades nos diferentes momentos de aprendizagem ao longo da vida e não apenas no âmbito dos *curricula* escolares. Deste modo, estas acções de educação/formação passam a ter como possíveis destinatários pessoas adultas de diferentes idades, e não apenas crianças e jovens que se encontram a frequentar o ensino regular.

Além disso, e no que concerne em particular à escola, as estratégias de actuação preconizadas passam a envolver toda a comunidade escolar, quer em termos de formação inicial e contínua dos docentes, quer ao nível da sensibilização de todas as pessoas com responsabilidades na cultura organizacional da própria escola. É ainda de salientar neste Plano o enfoque dado à necessidade de formação de profissionais de orientação escolar e profissional, em virtude da importância que poderão desempenhar nas decisões de carreira dos e das jovens.

Também nos parecem fortemente relevantes as preocupações com a regulação da formação em igualdade de género assim como com a publicação de obras de referência, de grande utilidade tanto ao nível da preparação dos/as formadores/as, como ao nível das técnicas pedagógicas e dos recursos educativos/formativos. No entanto, continua aparentemente diluída por várias entidades a responsabilidade de supervisionar a qualidade da formação ministrada e a competência dos/as formadores/as para desempenharem este papel.

O envolvimento dos chamados públicos estratégicos, que englobam diferentes agentes da sociedade civil, parece-nos ser um aspecto extremamente positivo deste III Plano, sobretudo se se tiver em conta que no exercício da sua actividade profissional esbarram muitas vezes com estereótipos de género, conducentes com grande probabilidade a práticas discriminatórias para com pessoas de ambos os sexos. Nada é dito no Plano, no entanto, sobre a forma como será feito o recrutamento destes públicos estratégicos para as referidas acções de sensibilização/formação, nem qual o âmbito, a duração e o tipo de monitorização das mesmas.

Tal como no Plano anterior, as preocupações com as questões de género e com a promoção da igualdade de oportunidades parecem deixar esquecida uma fatia significativa da população, que são os/as idosos/as, e esta questão ganha ainda mais importância se pensarmos que o processo de envelhecimento é indiscutivelmente marcado por diversas discriminações de género, com implicações profundas para a vida dos homens e das mulheres.

Saliente-se que este III Plano também é omissos quanto à articulação das suas medidas com outras iniciativas de carácter político, em vigor, como sejam outros Planos, campanhas de sensibilização, documentos oficiais, etc., o que a acontecer resultaria certamente numa maior eficácia das diferentes medidas de intervenção agora preconizadas.

Para finalizar este breve comentário, deixamos duas notas positivas: uma é relativa à intenção política, expressa no texto deste III Plano, de promover e divulgar a investigação científica feita no domínio das questões de género; outra tem a ver com a vontade de levar para dentro das instituições de ensino superior as temáticas da igualdade de género, não se sabendo, contudo, de que forma isto foi pensado de maneira a não colidir com a autonomia destas entidades, e de que modo poderá ser articulado com as recentes alterações de fundo introduzidas na sequência da reforma de Bolonha.

3.1.2 - Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

No Anexo 5 indicámos sumariamente a nossa apreciação sobre o estado das treze medidas integradas na subárea relativa à educação, investigação e formação. O preenchimento deste quadro foi feito com base numa análise da informação reunida de todas as fontes consultadas, por medida, que se encontra descrita de forma detalhada no anexo 2. Não haverá, por isso, aqui lugar à descrição pormenorizada das iniciativas realizadas.

Refira-se que se consideram parcialmente executadas aquelas medidas que, não tendo continuidade, ficaram muito aquém daquilo que poderia ter sido feito, quer em termos de abrangência, quer no que concerne ao nº de acções, de instituições e de pessoas envolvidas. As medidas em progresso englobam aquelas cujos resultados ainda se aguardam (estando acções ainda em curso), as medidas avaliadas como tendo a si associada informação vaga são aquelas cujas fontes de informação que consultámos nos indicaram terem sido feitas diligências específicas (ex., reuniões, levantamentos) para a sua execução, mas nada mais do que isso. Considera-se medida não executada aquela em que essa indicação nos foi dada expressamente pelas entidades entrevistadas.

No seguimento do quadro 1 são ainda indicadas: a taxa absoluta de execução (TAE), a taxa bruta de execução (TBE), a taxa específica de execução (TEE) e a taxa bruta de não execução (TBNE).

Quadro 3.1 - Execução das medidas: Subárea 2.1. Educação, Investigação e Formação

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso	Infor- mação vaga/indis- ponível**	Sem Execu- ção ***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Integração do género nos perfis de formação	X					PCM/CIG ME CFAEs
B – Sensibilização agentes educativos e famílias		X				PCM/CIG ME
C – Avaliação e certificação dos Manuais Escolares			X			PCM/CIG ME, e outros agentes
D – Orientação escolar/ profissi. sem estereótipos		X				PCM/CIG MTSS/ IEFP, ME
E – (Re)qualificação, certifi- cação escolar/profissional				X		ME, MTSS, e out. agentes
F – Género como eixo estruturante dos currícula		X				ME, MTSS, e out. agentes
G – Igualdade de género nas instituições educativas		X				PCM/CIGME, MTSS, e out. agentes
H – Reforço pela FCT à investigação sobre relações de género e políticas	X					PCM/CIG MCTES/ FCT
I – Apoio a Centros de Investigação e publicações				X		PCM/CIG MCTES/ FCT
J – Acções sensibilização Ensino Superior				X		PCM/CIG
K – Definição de perfis e referenciais de formação	X					PCM/CIG ME MTSS
L – Certificação de Aptidão Profissional de formadores	X					PCM/CIG MTSS, IEFP ME/ANQ e out. agentes
M – Sensibilização/forma- ção públicos estratégicos	X					PCM/CIG MTSS
TOTAL	5	4	1	3	0	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes, ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 10/13 * 100 = \mathbf{76,92\%}$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna “executadas”)} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 5/13 * 100 = \mathbf{38,46\%}$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso}) / 2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = [5 + (4 + 1) / 2] / 13 = (5 + 2,5) / 13 * 100 = \mathbf{57,7\%}$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna “sem execução”)} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0/13 * 100 = \mathbf{0\%}$

Das treze medidas em apreço, cinco foram consideradas executadas, quatro foram avaliadas como parcialmente executadas, uma foi considerada em progresso, em relação a três delas entendeu-se que a informação disponibilizada foi vaga (e nalguns casos praticamente inexistente). Esta análise, passível de alguma falta de consenso por quem teve responsabilidades na concretização do III PNI, enfrentou obstáculos assinaláveis, como a disponibilização tardia da informação pelas entidades responsáveis, a falta de colaboração de alguns organismos com responsabilidades directas na implementação das medidas, a desarticulação pontual de dados fornecidos e a indicação de algumas iniciativas como indicadores de realização de mais do que uma medida, parecendo nalguns casos que essa ‘imputação’ seria legítima, mas ao mesmo tempo forçada pela inexistência de outras acções que seriam, elas sim, indiciadoras de que a medida em questão tinha sido concretizada. Passemos, então, à análise crítica da informação.

b) Eficácia e impacto na educação, investigação e formação

A análise crítica do que foi realizado para a concretização das treze medidas incluídas neste terceiro Plano, nas áreas da educação, investigação e formação, afigura-se uma tarefa efectivamente complexa e arriscada, de um certo ponto de vista, em virtude de alguns males de que enferma a coordenação das políticas para a igualdade de género em Portugal.¹⁰ Se é certo que algumas actividades promovidas e coordenadas pela CIG, sobretudo pelo Núcleo para a Cidadania e a Igualdade de Género (N-CIG), se enquadram nas medidas do III PNI, não é claro se foram realizadas com o objectivo de cumprir os objectivos estratégicos do Plano, ou se foram feitas como actividades decorrentes do Plano de Actividades anual da CIG e dos respectivos contratos assinados com outras entidades (ex. POPH), e que, *a posteriori*, foram imputadas ao III PNI. Além disso, volta a ser notória neste Plano a descoordenação de esforços para a concretização das medidas dos diferentes Planos Nacionais, o que abre caminho à indefinição de responsabilidades e à ideia de que houve muitas iniciativas, não se sabendo muito bem a que Plano correspondem. Isto pode facilmente constatar-se nas seguintes afirmações feitas por duas das pessoas entrevistadas:

Não houve coordenação do PNI e portanto não houve orientações. (...) a CIG é um organismo que tem que dar resposta às suas competências e às suas funções, e tem o seu plano de actividade. O que é que é suposto? É que no seu Plano de Actividades e o desenvolvimento daquilo que se faz integre tanto quanto possível os planos. Isto traduz-se numa coisa: ou as pessoas estão a pensar na lógica do PNI, e portanto tudo o que fazem e a forma como organiza os elementos e os arquivam é pela lógica do PNI, ou é pela lógica do funcionamento da CIG. (E22)

Fez-se muita coisa, nem sempre as coisas estão registadas. É uma cultura nacional que as próprias instituições também estão a tentar a ultrapassar, não só a CIG como todas elas. (...) Pode haver dificuldade de registo, mas não há deficiência de execução. (E57)

Mas se a falta de coordenação de esforços foi notória, houve também dificuldades de comunicação entre a CIG e as interlocutoras principais dos dois Ministérios mais directamente implicados na concretização das medidas em apreço, a saber, o Ministério da

¹⁰ Problema este a que já foi feita referência no Relatório de Avaliação Externa do II Plano Nacional para a Igualdade (2003-2006). Cf. Ferreira, Virginia *et al.* (2007), *Relatório final para a CIG do Estudo de Avaliação do II Plano Nacional para a Igualdade*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Educação (ME) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES).¹¹ No que concerne ao ME houve várias mudanças durante os anos de vigência deste Plano, ao nível das pessoas nomeadas para as funções de Conselheira Efectiva e de Conselheira Suplente, tendo a Conselheira Efectiva em funções no *terminus* do III PNI começado a exercer as suas actividades como tal apenas em Janeiro de 2010.¹² Realce-se ainda que neste Ministério se sentiu algum mal-estar nas várias tentativas feitas de recolha directa de informação, em virtude de nomes que anteriormente eram Conselheiras Efectivas (e, por isso, interlocutoras principais) passarem a ser Conselheiras Suplentes, ainda que dispusessem de informação privilegiada e que tivessem assumido protagonismo na realização de diversas iniciativas. Neste cenário, e depois de várias tentativas de marcação de entrevistas, apenas ouvimos a última Conselheira Efectiva em funções.

No que concerne ao MCTES, existe apenas uma pessoa que desempenha as funções de Conselheira Efectiva, o que já acontecia no II PNI, mas que foi nomeada um pouco contra a sua vontade, em virtude da acumulação de responsabilidades. Não existem Conselheiras Suplentes. Devido a esta situação, a colaboração directa do MCTES na execução das medidas previstas, nas quais este Ministério aparecia como uma das entidades envolvidas, foi praticamente nula. Conforme foi possível ouvir na entrevista realizada, a indisponibilidade da referida Conselheira para participar nas reuniões, nos Grupos de Trabalho e em acções de formação específica promovidas pela CIG levou-a a reconhecer a ineficácia do MCTES na execução das medidas em que estava envolvido. Foi, certamente, esta a razão pela qual este Ministério (MCTES) não disponibilizou qualquer informação à CIG, no momento em que foi pedido aos diferentes organismos que indicassem as suas contribuições específicas para a concretização do III PNI. Refira-se que toda a informação recolhida pela CIG foi posteriormente disponibilizada para a realização desta avaliação externa.

¹¹ Acresce o facto de o Estatuto das Conselheiras e Conselheiros para a Igualdade (Resolução nº 161/2008, de 22 de Outubro, do Conselho de Ministros) ter sido publicado tardiamente, ou seja, praticamente a meio do período de vigência do III PNI.

¹² Talvez fosse por essa razão que esta Conselheira não autorizou a gravação da entrevista conduzida com vista à recolha de informação para a realização deste Relatório de Avaliação Externa do III PNI, não obstante a disponibilidade manifestada em colaborar com a Equipa de Avaliação.

Refira-se ainda que a criação em 2008 do Grupo de Trabalho *Educação, Desporto, Cultura e Media* foi uma medida positiva, numa tentativa de reunir periodicamente os diferentes protagonistas responsáveis pela concretização das medidas em análise, para que pudesse ser feita a monitorização das diferentes iniciativas. No entanto, parece consensual que este e os restantes Grupos de Trabalho ficaram muito aquém do alcance dos objectivos principais que nortearam a sua concepção e composição.

De qualquer forma, nos Grupos de Trabalho onde estive, quer na saúde, quer na educação, eu penso que no emprego também, houve aqui, de qualquer forma, por parte das ONG, sobretudo das ONGM, que trabalham as questões da igualdade de género há já muitos anos, um olhar mais crítico. O que nem sempre as tornou entidades gratas. Em relação às conselheiras, o que nós tivemos era sempre a mesma coisa – dizer: “estamos a fazer isto. Temos esta actividade e estamos com outra. Algumas tinham a ver com o PNI outras não.” Ou então tínhamos: “eu não tenho nada a ver com o PNI, não percebo nada.” Ou então aquilo que era muito frequente “estão aqui uma série de coisas que não têm nada a ver com as competências do meu organismo, e eu enquanto técnica do meu organismo não tenho qualquer capacidade de intervir aqui”. E isto era frequente. Portanto, não resultou. (E22)

A existência de Grupos de Trabalho e a sua composição parece ser, por conseguinte, um aspecto que merece séria reflexão no âmbito da criação de mecanismos de acompanhamento do próximo Plano Nacional para a Igualdade.

A ausência de representantes do ME e do MCTES nos *workshops* formativos, realizados em Maio e em Julho de 2010 pela CIG,¹³ para as conselheiras e para as equipas interdepartamentais, sobre temáticas directamente relacionadas com os mecanismos de promoção da igualdade de género (ex. elaboração dos Planos para a Igualdade de cada Ministério), é geradora de alguma inquietação quanto ao que se passará no futuro, dentro destes Ministérios e nas entidades por eles tuteladas, a respeito do fomento e da aplicação das políticas para a igualdade entre homens e mulheres.

A análise crítica que se apresenta de seguida é organizada por medida, seguindo a ordem de aparecimento de cada uma delas na subárea *Educação, Investigação e*

¹³ Apenas num dos *workshops* realizados em Maio de 2010 esteve presente uma representante do ME, que não era nem conselheira efectiva nem suplente.

*Formação*¹⁴ e tendo por base uma leitura reflexiva da informação contida no Quadro que se encontra no anexo 5.

No que concerne à **Medida A**, relativa à promoção da integração da dimensão de género, quer na definição dos perfis de competências, quer nos perfis de formação de profissionais de educação, considera-se que a medida foi executada em virtude das quatro dezenas de acções de formação de docentes acreditadas pelo Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (CCPFC), em temáticas relativas à igualdade de género e/ou educação sexual, ao número de protocolos estabelecidos (quatro) entre a CIG e entidades de formação e ensino superior e não superior, das quatro oficinas de formação creditadas (três presenciais e uma na modalidade de *b-learning*), das acções de formação para docentes realizadas e da preparação, publicação e divulgação de documentos relevantes para a formação de profissionais da educação.

Para a concretização desta medida, e tendo por base as informações disponibilizadas pelo ME, parece-nos, no entanto, que este Ministério concentrou sobretudo as suas iniciativas de formação de docentes na temática da educação sexual (ex., formação de 600 docentes/coordenadores/as de educação sexual), relegando a igualdade de género para um papel secundário ou mesmo acessório. Não nos foi fornecida informação concreta sobre a designação das 40 acções de formação acreditadas pelo CCPFC, pelo que esta inquietação prevalece. A indicação de que foram formados 180 docentes na área da não violência também deixa em aberto a dúvida de que estas acções tenham sido realmente dedicadas à igualdade entre homens e mulheres, uma vez que dentro da temática da não violência cabem fenómenos como o *bullying*, a indisciplina, a gestão de conflitos, etc., os quais têm legitimamente preocupado a classe docente nos últimos tempos devido a acontecimentos recentes, noticiados pelos *media*.

¹⁴ De uma maneira global, e sem dispormos de todos os indicadores que nos permitiriam avaliar de uma forma mais precisa o grau de execução das medidas (ex. nº de pessoas envolvidas e o respectivo grau de avaliação com a acção, etc.), pode referir-se que as treze medidas da subárea da educação, investigação e formação deram origem a quarenta e nove iniciativas coordenadas ou co-coordenadas pela CIG (ex., campanhas, formação, seminários, etc.), tendo a grande maioria das mesmas ocorrido nos anos de 2009 e 2010.

Por seu turno, as actividades da responsabilidade da CIG parecem-nos, com efeito, mais direccionadas para a igualdade de género, como um eixo estruturante da vida social. A candidatura nº. 011597/2008/71 ao QREN, no âmbito da Tipologia 7.1 (Sistema Estratégico de Informação e Conhecimento), para a elaboração dos Guiões Pedagógicos sobre Género e Cidadania destinados ao ensino pré-escolar e ao 3º ciclo do ensino básico, entretanto já concluídos e em fase de divulgação, foi certamente uma das iniciativas mais importantes tomadas no âmbito da concretização das medidas deste III PNI na área da educação. Esta iniciativa foi coordenada pelo N-GIG. O envolvimento de investigadoras de oito instituições portuguesas do ensino superior (e de um especialista do Ministério da Saúde) na concepção destes Guiões mostra, efectivamente, a complexidade deste trabalho (que, no total, envolveu 11 especialistas em género, educação e formação, três consultoras externas e uma ilustradora), que se estendeu por quase dois anos, e põe ainda em destaque a mais-valia que a rede Coeducação pode representar para a promoção da igualdade de género no nosso país.

A participação do Ministério da Educação na análise da adequação curricular destes Guiões e a previsão da formação de educadores/as e de professores/as para a sua utilização constituem aspectos bastante positivos e indicadores de uma efectiva concretização da medida em apreço. Mas, esta formação específica está ainda por fazer e o próximo ano lectivo está prestes a começar, o que nos leva a supor que a utilização plena destes Guiões ainda demorará algum tempo a ser conseguida.

Saliente-se ainda a preocupação com a formação de profissionais de educação com funções muito particulares, como sejam os docentes da Bolsa de Validadores dos Recursos Educativos Digitais do Portal das Escolas. É ainda de destacar a actividade editorial da CIG, na produção de documentos valiosos para a educação e formação em igualdade de género e cidadania (e temáticas afins).

A **medida B**, que preconizava a sensibilização de outros agentes educativos, como as famílias, nomeadamente através das Associações de pais e mães, para a integração da igualdade de género na educação, foi apenas parcialmente (ou muito tenuemente) executada. Nas actividades organizadas pelo ME e pela CIG não parece ter havido qualquer envolvimento directo de Associações de pais e mães. Não se sabe como a publicação de

livros e de folhetos específicos ou mesmo de jogos pedagógicos (como as cartas Viver em Igualdade) pode chegar realmente às famílias, se as associações que as representam não forem as receptoras directas destas iniciativas. Parece-nos que a estratégia, neste caso, foi tentar chegar aos pais e às mães, através de docentes e discentes de cursos de graduação e pós-graduação, com responsabilidades parentais e/ou com funções profissionais actuais e futuras ao nível da educação e formação de pessoas de diferentes idades. A concretização efectiva desta medida passaria, em nosso entender, por envolver associações representativas de pais/mães e encarregados/as de educação, apostando na formação e dando-lhes uma voz activa para que possam ser essas mesmas entidades a desempenhar, no futuro, funções de sensibilização das famílias.

As duas medidas atrás mencionadas integravam-se no cumprimento do primeiro objectivo desta subárea que abordava a formação e a qualificação profissional dos diversos agentes de educação. Como vimos, as iniciativas realizadas destinaram-se quase exclusivamente a educadores/as e a professores/as, abrangendo os pais e mães de forma muito ténue e deixando de fora profissionais com implicação directa na escola, como sejam responsáveis pelos serviços de orientação escolar e profissional ou mesmo auxiliares de acção educativa, entre outros. Ora, estas pessoas não podem ficar esquecidas em virtude de poderem também elas contribuir para uma escola permeável a estereótipos de género ou outras. Com efeito, a promoção da igualdade de género deve fazer parte do “projecto global” da escola, a par de outros eixos estruturantes do funcionamento da instituição.

A **medida C** referia-se à operacionalização da Lei nº47/2006, que define o regime de avaliação, certificação e adopção dos manuais escolares dos ensinos básico e secundário. Pela informação recolhida, considera-se que esta medida está ainda em progresso, pois não foram disponibilizados dados finais relativos à avaliação efectuada aos 118 manuais escolares de Físico-Química e Ciências Naturais do 3º ciclo e de Estudo do Meio e Língua Portuguesa do 1º ciclo (3º e 4º anos). Também não são conhecidos resultados concretos da

implementação do *Sistema de Avaliação, Certificação e Apoio à Utilização de Software em Educação e Formação* (SACAUSEF),¹⁵ já iniciado em 2004, no âmbito do II PNI.

Os objectivos deste projecto, que podem sintetizar-se em duas vertentes fundamentais, abarcavam, por um lado, o desenvolvimento de um sistema de avaliação que permitisse a certificação de produtos multimédia destinados a contextos de educação e formação e, por outro, proceder a um acompanhamento e apoio à utilização dos referidos materiais, sempre sob a óptica da promoção da igualdade de género, através da eliminação dos conhecidos estereótipos. Quando terminou o Plano anterior, já havia sido elaborada a grelha para a avaliação¹⁶ dos produtos educativos produzidos e já havia sido constituída a Bolsa de Avaliadores, tendo sido de alguma forma remetida a operacionalização deste sistema para os anos de vigência do III PNI. No entanto, no *terminus* deste Plano não há dados sobre a implementação do sistema SACAUSEF na avaliação dos produtos educativos para os quais foi concebido. Apenas foi publicado em 2007 pela DGIDC, com a coordenação da CIG, o documento "*A dimensão de género nos produtos educativos multimédia*", não se sabendo de que forma está o mesmo a ser aplicado, nem quais as actividades da referida Bolsa de Avaliadores. É de destacar, no entanto, que apesar de este projecto revelar ter estado parado, em Janeiro de 2010, foi pedido à CIG que participasse na acreditação de uma acção de 50 h para docentes que fazem parte da Bolsa de Avaliadores dos recursos educativos digitais do Portal das Escolas do ME, a qual está previsto que aconteça no último trimestre de 2010, estando inscrita a quase totalidade do público destinatário (20 pessoas).

Está ainda em curso a organização de um Caderno SACAUSEF sobre Género e Recursos Educativos Digitais, numa colaboração entre a CIG, a Universidade Aberta/CEMRI e a DGIDC/ERTE, cuja publicação se aguarda até ao final deste ano. Em resultado desta parceria, as três entidades referidas encontram-se a elaborar um protocolo tripartido, para a elaboração de uma publicação de Recomendações sobre Género e Recursos Digitais.

¹⁵ Este projecto SACAUSEF resultou de uma parceria entre o ME (DGIDC), a CIG e o Instituto para a Qualidade da Formação (IQF), com o apoio do POAT.

¹⁶ Esta grelha foi publicada em 2005 pelo ME/DGIDC e incluía dois critérios relativos ao género: uso de uma linguagem inclusiva e representação equilibrada dos dois sexos.

Em síntese, parece-nos que a avaliação que está a ser feita dos Manuais Escolares peca por não produzir resultados operacionalizáveis, passíveis de uma avaliação externa, quanto à sua razoabilidade.

E aí o Ministério da Educação dava a resposta “ainda não se sabe; ainda não se tem”. No caso da operacionalização dos Manuais, as respostas eram sempre as mesmas: “estão a ser analisados. Não há resultados”. (...) Sabemos quantos estavam a ser analisados ou foram analisados. Neste momento, a análise já deve ter sido concluída, mas os resultados não sabemos. Pelo menos ainda não nos foi comunicado. (...) Rejeitados, penso que não são. Penso que se fazem sugestões de alteração. (E22)

Na resposta algo lacónica que foi enviada por escrito do ME à CIG, a respeito deste assunto, pode ler-se “De acordo com a Lei nº 47/2006, de 28 de Agosto, e diplomas regulamentadores tem-se procedido à análise dos manuais escolares observando os critérios definidos, nomeadamente, o estabelecido pelo nº 2 do artigo 11º que refere: *As comissões de avaliação atendem também aos princípios e valores constitucionais, designadamente da não discriminação e da igualdade de género.* Têm merecido atenção especial das comissões de avaliação todas as reclamações ou indicações específicas que são enviadas, sobre os manuais, no período da sua análise”. Ora, seria importante conhecer as reclamações efectuadas pelos/as autores/as e também as respostas elaboradas por quem faz a avaliação, mas não dispomos dessa informação.

Uma nota positiva a respeito da avaliação dos materiais pedagógicos deve ser dada às publicações da CIG relativas à obra *Género e Cidadania nas Imagens de História* (2007) e à *checklist O Feminino e o Masculino nos Materiais Pedagógicos – (In)Visibilidades e (des)Equilíbrios* (2009). Foi ainda muito importante que a CIG, em articulação com a Conselheira do ME, tivesse feito chegar a todos os elementos das Comissões de Avaliação dos Manuais Escolares, em funcionamento em 2009, três das suas publicações: *Feminino e Masculino nos Materiais Pedagógicos – (In)Visibilidades e (des)Equilíbrios*; *Desporto na Escola – Educando para a Igualdade*; *Guia para uma Linguagem Promotora da Igualdade entre Mulheres e Homens na Administração Pública*.

Na realidade, a avaliação dos produtos educativos utilizados nos espaços educativos formais e não formais deverá passar da intenção política à prática, uma vez que estudos recentes sobre a reprodução de estereótipos no material educativo publicado têm

mostrado a premência desta monitorização da qualidade do mesmo. Por exemplo, no âmbito da formação cívica, uma análise de alguns recursos educativos actuais no domínio da História mostrou que as mulheres continuam a estar globalmente subrepresentadas em relação aos homens, verificando-se que a sua presença é tanto mais reduzida quanto maior for “a importância conferida, no desenvolvimento dos temas programáticos, ao protagonismo individual das personagens enquanto sujeitos históricos. Assim se explica o predomínio das figuras masculinas na esfera económica e social e, sobretudo, na esfera política e militar” (Teresa Alvarez Nunes, 2007: 163).

A sensibilização de todos os docentes e não apenas daqueles que são autores dos Manuais Escolares, para a não inclusão (e transmissão aos discentes) de estereótipos de género ou de outra natureza nestes recursos pedagógicos, continua a constituir efectivamente uma prioridade, como pode depreender-se do que nos disse uma das docentes entrevistadas, que teve responsabilidades durante duas décadas na formação de professores/as:

Eu trabalhei vinte anos da minha vida na formação de professores, formei muito mais professoras do que professores. Não foi um processo muito pacífico, porque uma das questões que eu e a equipa onde trabalhava, formada por professores na Faculdade de Letras, é que encontrou muitas resistências em muitas escolas do ensino secundário. E essas resistências vinham sobretudo por esta via: nós, convictamente, de uma maneira muito clara, obrigávamos as futuras professoras e professores, em termos do programa da formação, a prestar particular atenção à questão do sexismo nos manuais escolares e materiais de ensino. E o que era para nós assustador, é que pessoas que tinham atrás de si não sei quantos anos de escolaridade, quatro anos de Faculdade de Letras, onde aprendem a ler... Estas pessoas, que iam passar os próximos não sei quantos anos da sua vida a trabalhar lendo textos, no sentido lato do termo, estas pessoas resistiam, a esmagadora maioria resistia de uma maneira que não fazem ideia, a este aspecto do programa de formação. Achavam que era uma bizzaria nossa, que era mau feitio das mulheres professoras, e que os homens que lá estavam a trabalhar connosco também eram assim uns chatos, e foi muito difícil provar como é importante este exercício de leitura. (E99)

Para finalizar, parece-nos que as áreas dos Manuais Escolares que neste momento estão em fase de avaliação são muito específicas e não cobrem a diversidade de assuntos onde é possível veicular estereótipos promotores de desigualdade de género. É sabido que a escolha dos Manuais em avaliação é da inteira responsabilidade e competência do ME,

não participando a CIG ou qualquer outra entidade envolvida na execução das medidas deste III PNI directamente neste processo. Todavia, e para que publicamente se pudesse afirmar que a Lei nº 47/2006, de 28 de Agosto, está a ser cumprida, deveriam conhecer-se os critérios que presidiram à selecção do Manuais que estão a ser avaliados.

Ainda que esta possa ser considerada a primeira fase da avaliação, parece-nos que os Manuais agora escolhidos deveriam ser representativos de uma diversidade maior de áreas e abranger outros ciclos de ensino. Aliás, o cumprimento efectivo da referida Lei só será conseguido quando todos os Manuais foram avaliados.

Em jeito de síntese, deixamos apenas afirmações feitas por duas professoras na entrevista focalizada de grupo que realizámos:

E agora na escola onde trabalho, o que verifico é que os manuais na minha disciplina são um horror, um horror! Os manuais de inglês, apesar de estarem melhor... mas estão melhor relativamente à questão da cor, vamos encontrando outras pessoas que não o homem branco, de meia-idade e bem sucedido. Porque não é aceitável não se prestar atenção a questões de raça. Mas é aceitável não prestar atenção a questões de sexo. (...) Um texto ilustrativo do tema "jovens", do 10º ano de escolaridade, um texto de um manual adoptado pela minha escola, tem um texto ilustrado de uma jovem a conduzir num carro, e o que vai a fazer? Vai a maquilhar-se! E reparem, segundo os cânones do ensino das línguas, está correctíssimo, porque é um texto autêntico, dizem eles, no sentido de que não foi fabricado propositadamente para consumo escolar, é retirado de um jornal inglês qualquer. (E99)

A generalidade dos manuais não obedece [aos critérios estabelecidos pela Lei]: a linguagem é sexista, e depois todas as imagens dos textos, povoados por homens, porque não há mulheres nem cientistas, nem filósofas, nem historiadoras, etc. (E98)

A **medida D** preconizava a promoção de uma orientação escolar e profissional sem estereótipos de género. Uma primeira leitura das informações obtidas a respeito da concretização desta medida conduziram-nos a considerá-la como tendo a si associada informação vaga ou indisponível, porque não foram envolvidos/formados directamente, durante os anos de vigência do III PNI, psicólogos/as e outros/as conselheiros/as de orientação escolar e profissional, tarefa essa que seria da responsabilidade do ME (para profissionais que já estão nas escolas) e do MCTES (para discentes dos cursos de psicologia). No entanto, a produção dos Guiões Pedagógicos sobre Género e Cidadania, e em concreto o que é destinado ao 3º ciclo do ensino básico, leva-nos a consentir que

houve já um grande trabalho desenvolvido pela CIG e validado posteriormente pelo ME/DGIDC, com vista à promoção efectiva de uma orientação escolar e profissional liberta de estereótipos. Resta agora esperar que o ME se empenhe em dar a esta publicação a devida divulgação, envolvendo também a Ordem dos Psicólogos,¹⁷ de forma a abranger profissionais cuja actividade não se encontra tutelada pelo ME (ex. psicólogos/as que são profissionais liberais).

No Relatório de progresso relativo à execução do III PNI (2009), disponível na página web da CIG, pode ler-se a seguinte informação vaga: “Estabeleceram-se contactos e realizaram-se reuniões com psicólogas/os e profissionais dos serviços de orientação escolar de escolas de Setúbal, Porto [Oliveira do Douro/Concelho de Vila Nova de Gaia] e Vila Franca de Xira sobre as questões que se colocam à integração da dimensão de Género na orientação escolar e a apreciação de algumas propostas do Guião ‘Género e Cidadania’, constituindo-se um focal-point a ser acompanhado em 2009/2010” (p. 8). Na totalidade, estes contactos envolveram apenas quatro Directores de Turma (de duas escolas secundárias com 3º ciclo: Vila Franca de Xira e Setúbal) e quatro profissionais de psicologia (de três escolas com 3º ciclo: Vila Franca de Xira, Setúbal e Oliveira do Douro), sendo manifestamente insuficiente este esforço, tendo em vista o cumprimento efectivo da medida em apreço.

Nas entidades envolvidas na execução desta medida falta indubitavelmente o MCTES, já que as instituições de ensino superior que oferecem cursos de psicologia não podem ficar arredadas da concretização efectiva desta medida.

A coordenação feita pela CIG do grupo de trabalho “A problemática da Educação para a Cidadania na Escola” do Fórum Educação para a Cidadania (2006-2008) e a participação daquele organismo na elaboração do documento final deste Fórum (disponível *online* a partir de 2008) foram certamente iniciativas importantes que se enquadram tanto na execução desta medida como de muitas outras deste Plano (ex. subárea 3.2. relativa à “Educação para a Cidadania”), mas não é possível aferir o seu impacto na concretização efectiva da mudança desejada ao nível das práticas de

¹⁷ Criada pelo Decreto-Lei 57/2008 de 4 Setembro 2008.

orientação escolar e profissional a que são sujeitos os seus destinatários jovens e adultos. O que foi feito para a concretização desta medida ficou, de facto, muito aquém daquilo que seria razoável, certamente por falta de empenho de quem tem a responsabilidade política ou talvez pelo entendimento de que esta não é uma intervenção prioritária. Todavia, este grupo de profissionais não pode ficar esquecido, dada a importância que podem ter nas decisões das e dos jovens:

“Os/as profissionais de orientação vocacional detêm uma posição privilegiada como agentes de mudança e promotores da igualdade de género, fundamentalmente a dois níveis. Ao nível da intervenção directa junto dos jovens do 3º ciclo (mas também do Ensino Secundário), construindo programas de orientação vocacional que incluam actividades sensíveis ao género e, simultaneamente, estando atentos/as às barreiras de género que, dissimuladamente, interferem no processo de tomada de decisão” (Luísa Saavedra, 2010: 128).

Em relação à **medida E** referente à necessidade de reforçar a (re)qualificação e a certificação escolar e profissional, especialmente nas áreas tecnológicas, dirigidas a raparigas e a mulheres, bem como na área do cuidado e do Apoio Social, dirigidas a homens e rapazes, considerou-se que a informação disponibilizada foi extremamente vaga. A única iniciativa que pode ser entendida como uma tentativa de concretização tanto desta medida, como de muitas outras deste Plano foi a tradução e publicação da Recomendação (2007) 13 do Conselho da Europa sobre *Integração da Perspectiva da Igualdade de Género na Educação*, mas não é possível aferir a sua eficácia neste domínio.

A questão da utilização de uma linguagem inclusiva deverá, com efeito, merecer cada vez maior atenção por parte das pessoas com responsabilidades de educação e formação, também como forma de combater os estereótipos sexistas que coarctam as opções individuais, embora tal não se afigure uma tarefa fácil:

Tem de haver uma atitude pedagógica que dá imenso trabalho! E que não pode ser sustentada numa perspectiva de que é nos contra eles ou eles contra nós. Se isto foi claro para as pessoas: porque é que é importante que seja assim? Porque é que estas questões se colocam? (E26)

Mas, a utilização de uma linguagem inclusiva que não fale em “engenheiros” ou “enfermeiras”, mas sim nos/as profissionais de engenharia ou de enfermagem é apenas uma das muitas estratégias a que pode recorrer-se para combater as estereotipias junto

dos/as jovens. Mas urge ir além disso e olhar para alguns números sugestivos de desigualdades de género.

Com efeito, alguns indicadores estatísticos disponíveis relativos às opções formativas dos e das jovens em Portugal continuam a destacar a premência da concretização da medida em apreço: segundo dados do GPEARI, no ano lectivo de 2008/2009, o nº de alunas inscritas pela primeira vez no ensino superior (público e privado, universitário e politécnico) em Portugal, na área das TIC, era de 1.672 contra 8.389 alunos que também fizeram essa opção.¹⁸ Neste caso, o diferencial dos números diz-nos pouco se for analisado isoladamente, uma vez que:

“A questão central é a de saber se as diferenças e semelhanças de utilização das TIC comprometem o acesso à informação, ou o desenvolvimento de competências de pesquisa e reflexão crítica sobre a mesma, ou ainda o desenvolvimento de competências de comunicação e colaboração em diversos contextos. Se tal acontecer, estar-se-á perante uma situação de desigualdade uma vez que o acesso à informação e as referidas competências que as TIC permitem desenvolver, para além de poderem contribuir para o sucesso escolar e a integração social das/os jovens, são actualmente muito valorizadas pelo mundo laboral” (Maria João Duarte Silva, 2010: 118).

Também dados de 2008, disponibilizados pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), relativos à frequência de acções de formação profissional por pessoas jovens e adultas mostraram que das 143 pessoas que nesse ano concluíram cursos de especialização tecnológica (formações pós-secundárias, não superiores), apenas 14 eram do sexo feminino (CIG, 2009: 94). Por seu turno, e voltando novamente a concentrar a nossa atenção no ensino superior, a taxa de feminização de titulares de diplomas na área da saúde e protecção social, em 2005-2006, ascendia a quase 80% e na área da educação ultrapassava os 90% (CIG, 2009: 85).

Sabendo-se que as profissões evitadas pelas mulheres se encontram entre aquelas de maior prestígio profissional e entre as que auferem maiores níveis de remuneração (Luísa Saavedra, 2010) é de prever que o *gap* salarial entre sexos se mantenha no mundo do trabalho, com o conseqüente menor poder económico para as mulheres e com todas as

¹⁸ Dados disponíveis em http://www.gpearl.mctes.pt/archive/doc/formacaosuperiorTIC_20nov09.pdf (site consultado a 19 de Agosto de 2010).

condicionantes advindas das dificuldades financeiras por elas sentidas, que limitam com toda a certeza a sua liberdade de acção. Há ainda a destacar que o afastamento das raparigas/mulheres das áreas tecnológicas, diminui as suas possibilidades de ascenderem a cargos de topo, com importância directa na tomada de decisões que governam a vida do país. Acrescem os dilemas comuns das raparigas/mulheres relativos à conciliação entre a vontade de ter uma família e o prosseguimento de uma carreira, que tendem a empurrá-las para decisões tradicionais, condizentes com os estereótipos:

Eu se calhar estou um bocadinho pessimista. Acho que houve uma mudança muito grande, se eu comparar a nossa juventude com a de agora, acho que houve uma revolução nos costumes, mas não me parece que tenha havido uma revolução de mentalidades. Continua a haver um duplo padrão fortíssimo, e acho que há o tal tecto de vidro e elas não conseguem subir. E isso não é indissociável das opções de vida: se uma mulher de facto quer ter uma família e quer ter um filho, a certa altura tem que escolher. E eu acho que enquanto isso funcionar em termos de escolha nós não vamos lá. (E102)

Por seu turno, o afastamento dos rapazes/homens das áreas do cuidado e do apoio social contribui certamente para que sintam essas áreas como 'coisas de mulheres', atitude esta que restringe bastante as opções vocacionais das pessoas do sexo masculino e confina alguns rapazes/homens a áreas vocacionais e profissionais contrárias aos seus interesses. Há ainda a salientar os prejuízos que esta percepção enviesada da realidade pode acarretar para os rapazes/homens, ao nível da sua autonomia individual para a prestação de cuidados (de crianças pequenas, de idosos/as dependentes) e do desenvolvimento da sua sensibilidade para com a alteridade.

Na entrevistada focalizada de grupo com docentes dos ensinos básico e secundário esta preocupação foi tornada explícita a par de uma nota de preocupação sobre o papel dos docentes na perpetuação deste tipo de desigualdades:

Nós falamos da desigualdade como se as mulheres fossem as vítimas, mas a questão dos educadores de infância é um dos casos gritantes de desigualdade injusta para os rapazes, porque os pobres que querem seguir esta área são massacrados socialmente. Esta questão de facto de até que ponto é que nós como professoras estamos a reproduzir um modelo de educação que não vai ao encontro das competências que um miúdo de 11, 12 anos tem em dado momento da sua vida... eu não sei responder, mas é um caso a considerar (E102).

Pelo que foi dito, importa pois “encorajar as raparigas e os rapazes a explorarem novos papéis, actividades e domínios, e assegurar-lhes igual acesso a todos os elementos dos programas escolares e às mesmas experiências de aprendizagem”, tal como pode ler-se no ponto 35 da Recomendação Rec (2007) 13 do Conselho da Europa, relativa à integração da perspectiva da igualdade de género na educação.

A medida F preconizava a integração da temática de género como eixo estruturante do currículo escolar, bem como nas diversas dimensões da educação e formação ao longo da vida, nomeadamente operacionalizando-a através da área de projecto e de educação cívica. Com base na informação que foi possível obter, considerou-se esta medida apenas parcialmente executada, ficando desde logo saliente que as iniciativas desenvolvidas se centraram sobretudo na escola, deixando de fora, por exemplo, a população adulta abrangida pela Iniciativa Novas Oportunidades. Há ainda a considerar aqueles/as camadas mais jovens que após a conclusão do ensino secundário podem optar por obter uma especialização científico-tecnológica numa determinada área de formação, através dos Cursos de Especialização Tecnológica. E esta questão torna-se ainda mais premente quando se sabe que a escolha destes Cursos de Especialização Tecnológica, por parte dos e das jovens, tende a espelhar a segregação sexual por áreas (segregação horizontal) no mercado de trabalho.

Com efeito, e no que concerne concretamente à escola, destaca-se a publicação do Despacho nº19308/2008, de 21 de Julho, que estabelece temas de trabalho para a área de projecto de formação cívica, de entre os quais, segundo informações que nos foram disponibilizadas pelo ME, se encontra a igualdade de género. Porém, uma leitura atenta deste documento legal mostra-nos que a igualdade de género nunca é especificamente referida, ficando ao critério dos docentes incluí-la, ou não, na temática da Igualdade de Oportunidades. Isso mesmo pode constatar-se no texto do referido Diploma: “Ao longo do ensino básico, em área de projecto e em formação cívica devem ser desenvolvidas competências nos seguintes domínios: a) Educação para a saúde e sexualidade de acordo com as orientações dos despachos n.ºs 25 995/2005, de 28 de Novembro, e 2506/2007, de 23 de Janeiro; b) Educação ambiental; c) Educação para o consumo; d) Educação para a sustentabilidade; e) Conhecimento do mundo do trabalho e das profissões e educação para

o empreendedorismo; f) Educação para os direitos humanos; g) Educação para a igualdade de oportunidades; h) Educação para a solidariedade; i) Educação rodoviária; j) Educação para os *media*; k) Dimensão europeia da educação”.¹⁹

Na realidade, o carácter demasiado abrangente da expressão “igualdade de oportunidades” pode remeter legitimamente para a análise de outras formas de discriminação (associadas à etnia, à nacionalidade, à orientação sexual, à opção religiosa, etc.), não necessariamente relacionadas com a categoria sexual de pertença das pessoas.

Na entrevista focalizada de grupo que foi realizada com docentes dos ensinos básico e secundário, ouvimos a seguinte afirmação, que parece confirmar o que acaba de ser dito:

A educação sexual invariavelmente associada aos perigos da sexualidade. Falar-se da sexualidade boa, da sexualidade que nos torna melhores cidadãos e cidadãs fala-se pouco. Ali o que fizemos foi juntar uma outra dimensão, que é a dimensão de género. E começamos nos temas que propomos aos alunos (...). Pusemos lá as questões de género. Algumas turmas escolheram sem perceber muito bem o que aquilo queria dizer. E depois o que acontece, é que nas turmas que não escolheram, nós escolhemos por eles. Mesmo que tenham escolhido a gravidez não desejada, por exemplo, oriento a discussão para essas questões. E invariavelmente a reacção deles e delas é boa. O que não é tão fácil é uma outra questão, que é a orientação sexual, essa é uma área altamente problemática (E99).

Ora, aqui está um exemplo de uma boa prática, mas que teve na sua origem a sensibilização desta professora para a importância do tratamento das questões de género.

Mas ainda concentrando a nossa atenção nas actividades apontadas como formas de concretização da medida em apreço pelo ME, destaca-se novamente o papel acessório da temática da igualdade entre homens e mulheres, em comparação com a importância explícita dada à educação sexual, que deu origem a legislação específica (ex., Lei 60/2009, de 6 de Agosto), à definição de linhas orientadoras (ex., Portaria nº 196-A 2010, de 9 de Abril) e à formação de cerca de 600 professores/as.

Nas actividades que foram da responsabilidade principal da CIG, no âmbito da concretização desta medida, destacam-se sobretudo os Guiões sobre Género e Cidadania, quer pelo seu processo de concepção, quer pela abrangência dos seus conteúdos e ainda

¹⁹ Cf. *Diário da República*, 2ª série, nº 139, de 21 de Julho de 2008, p. 32172.

pela tentativa de iniciar logo a intervenção nos anos pré-escolares. Está, no entanto, ainda por concretizar, como se disse atrás, a formação de educadores/as e professores/as para a utilização efectiva dos mesmos. De entre outras iniciativas dignas de destaque, realce-se o protocolo estabelecido entre a CIG e a Escola Secundária Professor Reynaldo dos Santos, de Vila Franca de Xira, para que funcione como 'escola-piloto' para a integração da igualdade de género como eixo estruturante do projecto global da instituição, a qual foi palco para o desenvolvimento do Projecto Género e Cidadania na Escola que envolveu a participação de outras entidades como a autarquia local.

Refira-se que este Projecto se cruzou com outras iniciativas da escola, como o Projecto LIGO – 'Leitura e Igualdade de Oportunidades' – que decorreu de uma candidatura apresentada à Fundação Calouste Gulbenkian e do qual a CIG foi parceira. Na realidade, concordamos que esta escola é piloto pelas dinâmicas de parceria, de envolvimento de toda a comunidade escolar e da comunidade educativa, incluindo a autarquia, como se disse atrás.

O facto de se tratar apenas de um estabelecimento de ensino, que foi alvo de uma intervenção específica ao longo dos três anos de vigência do III PNI, leva-nos a constatar a falta de ambição das entidades responsáveis pela concretização desta medida, que desejavelmente deveriam ter alargado a sua acção a outras escolas, de diferentes pontos do país, articulando iniciativas concretas e envolvendo mais docentes e comunidades educativas (até porque há particularidades regionais que não podem ser ignoradas). Parece-nos, com efeito, que a disponibilidade da Escola Secundária Professor Reynaldo dos Santos, para servir de 'escola-piloto', resultou sobretudo do trabalho empenhado de pessoas sensíveis às questões de género, que nela exercem funções docentes, e não tanto da vontade política de implementar iniciativas por parte das entidades responsáveis pela execução da medida em apreço, como o Ministério da Educação. A concretização de um Plano Nacional não deve ficar, no entanto, dependente destes mecanismos de 'boa-vontade', ou repousar simplesmente em iniciativas isoladas, sob pena de redundar num enorme fracasso.

Há ainda a salientar novamente a actividade editorial da CIG (ex., *Mulheres e Republicanismo*; *Desporto na Escola. Educando para a Igualdade*), a divulgação das

respectivas publicações em sessões públicas dirigidas a diferentes profissionais, as acções de formação creditadas, as temáticas diversas abordadas nas acções de formação realizadas em diferentes escolas do país, etc. De qualquer forma, e reconhecendo as limitações da CIG ao nível dos recursos humanos que trabalham na área da educação, ficamos a sensação de que a execução de um Plano Nacional exigiria o envolvimento de mais escolas, de mais professores/as e de mais discentes, abrangência esta que só será possível mediante a vontade política e o envolvimento directo (ao nível da coordenação e execução) do Ministério da Educação e de outros organismos do poder central e local.

Em síntese, parece-nos que a concretização desta medida exige uma efectiva aposta na formação de docentes e de outros/as profissionais de educação e formação. A edição dos Guiões Género e Cidadania, que constituem um recurso valioso, diversificado e bastante didáctico para o tratamento destas questões nos diferentes níveis de ensino, pode agora legitimar a necessidade de formação de diferentes profissionais de educação para a sua utilização, o que deverá assentar necessariamente em orientações emanadas do ME, tal como aconteceu, por exemplo, com a educação sexual. Não basta sensibilizar esporadicamente grupos de docentes ou outros públicos estratégicos, ou então acreditar que a sensibilização vai acontecendo por um fenómeno 'bola-de-neve'. Isto mesmo foi dito na entrevista focalizada com professores/as, numa reflexão sobre as atitudes dos/as colegas àqueles profissionais que tentam promover a igualdade de género nas suas instituições:

Não adianta. Uma pessoa não faz omeletas sem ovos. Chegar à escola e ter uma grande vontade, e a dada altura encontra resistência da parte dos próprios colegas... Eu senti isso na escola onde trabalho 'não te metas nisso, isso do lacinho branco são coisas de brasileiros'. (E97)

Mas se numa escola houver uma pessoa, duas no máximo, ficamos por aí. Nós ainda estamos sujeitos ao ridículo relativamente aos outros colegas (...) eu sei que são raízes muito profundas, e só é possível se houver formação de professores, uma aposta enorme. Caso contrário é impossível (...). Já não basta o nosso lidar com os alunos, ainda temos que lidar com os colegas, que têm obrigação, porque nós podemos fazer a diferença... Um outro olhar sobre as situações, porque somos agentes de mudança, e deveremos encarar-nos como tal. É difícil... sensibilização do corpo docente, há pouca". (E98)

Por seu turno, o âmbito de actuação dos Centros Novas Oportunidades (CNO) junto do público adulto, quer ao nível do reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC), quer no possível encaminhamento das pessoas para modalidades de educação e formação de índole diversa tornam premente a necessidade de sensibilização e de formação em igualdade de género das pessoas que neles trabalham. O acompanhamento que é feito da população adulta, por exemplo, durante a construção do Portfólio Reflexivo de Aprendizagens (PRA) ou mesmo da elaboração do Plano Pessoal de Qualificação (plano que estabelece um percurso formativo e qualificante para uma pessoa adulta que se inscreveu num CNO) e do Plano Pessoal de Desenvolvimento (plano de desenvolvimento em termos profissionais e de qualificação que é estabelecido no final do processo RVCC), em nada pode ser permeável a estereótipos de género, que possam coarctar as possibilidades de escolha das pessoas, quer sejam homens ou mulheres.

A **medida G** referia-se à integração, na organização e no funcionamento das escolas e de outras instituições educativas e formativas, da perspectiva da igualdade de género, com vista a prevenir a discriminação e a violência e a garantir a interacção de ambos os sexos no quotidiano escolar. Também se considera que esta medida foi apenas parcialmente executada, por algumas das razões já apontadas a respeito da medida anterior. A concentração de esforços deu-se sobretudo na escola, o que deixa de fora uma fatia considerável de possíveis destinatários/beneficiários desta intervenção (população jovem e adulta em modalidades alternativas de educação e formação). Uma das pessoas participantes na entrevista focalizada de grupo com as ONG do Conselho Consultivo da CIG, disse mesmo que:

A formação era só formação de professores, não era formação profissional, a formação profissional caiu num buraco. (E32)

Das informações recolhidas a respeito das iniciativas realizadas, destacam-se os concursos *A nossa escola pela não violência* (2008/2009) e *Pensar os Afectos – Viver em Igualdade* (2009/2010), que no seu conjunto abrangeram 381 escolas, o apoio da DGIDC a iniciativas do Fórum Estudante, a concepção e envio para as escolas do folheto sobre mutilação genital feminina e as acções de sensibilização organizadas para a divulgação do mesmo. Novamente se realça a importância dos Guiões sobre Género e Cidadania pelo

papel que poderão desempenhar na integração da igualdade de género na vida das instituições educativas.

Também foram importantes para a concretização (parcial) desta medida, o estabelecimento do protocolo com a escola-piloto, atrás referida, as publicações editadas pela CIG e a organização do Seminário *Desafiar a indiferença: Género, igualdade e inclusão social* (no âmbito do *Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social*), destinado a profissionais diversos. Mas fica a sensação de que tudo isto foi muito pouco, se considerarmos os três anos de vigência do III PNI e o facto de a 'amostra' envolvida não ter sido representativa da população-alvo que apresenta sérias necessidades de intervenção.

Em nossa perspectiva, a importância da concretização desta medida junto do público mais jovem pode ainda trazer para a discussão a problemática do abandono escolar precoce, que atinge números preocupantes no nosso país: em 2008, o abandono escolar precoce dos rapazes ascendia a 40% e o das raparigas estava próximo dos 30%, bastante acima da taxa da EU27 que se aproximava dos 10% (INE, 2009). Como é óbvio, e apesar das cifras serem alarmantes em ambos os sexos, este diferencial entre rapazes e raparigas deve também ser lido à luz das questões da (des)igualdade de género, e ao modo como eventualmente a escola está a colidir com os ideais da construção da masculinidade hegemónica por parte de alguns grupos de rapazes, afastando-os. Talvez aconteça que a partir de certa altura, no seu percurso de consolidação da identidade de género e de definição dos seus projectos de vida, eles se identifiquem menos do que as raparigas com o contexto escolar, o que fomenta o abandono precoce e a não obtenção de qualificações. Aliás, ouvimos ecos deste fenómeno na entrevista focalizada de grupo com docentes:

As competências que a escola valoriza, as competências que formam um aluno modelo são maioritariamente femininas: a atenção, o bom comportamento, a delicadeza para interromper, o levantar o dedo antes de abrir a boca, o esperar que a professora acabe... a boa educação na sala de aula, o comportamento exemplar. E daí professores e professoras verem com mais agrado o comportamento... não quer dizer que não haja raparigas que fogem completamente a este modelo. Justamente, há bocado disse que cada vez mais acho que há mais meninas a fugir a estes modelos. Mas são características que a escola privilegia, que a escola considera as características de um bom aluno, que são maioritariamente femininas, e daí as raparigas serem globalmente mais premiadas pela escola. (E99)

[Os rapazes bons alunos] são cada vez mais raros e muito marginalizados. Eu acgo que o masculino, o marrão... é mais hostilizado que as raparigas. As raparigas aceitam melhor a aluna boa, a marrona, a mais inteligente, a mais perspicaz, e os rapazes são cruéis. Inclusive já ouvi observações “tu és um mariquinhas”. Um rapaz tem que deixar de estudar para brincar, para estar com os amigos, e as raparigas aceitam isso normalmente. (E97)

Como as raparigas trabalham mais, estudam mais, são mais aplicadas, têm mais sucesso, e portanto é natural que não abandonem. Os rapazes são mais desleixados, vão somando reprovações e insucessos e depois vão embora, porque também têm de facto outros estímulos. E aceita-se mais facilmente que o rapaz não estude, e queira ir à procura da vida e do mundo lá fora, e a rapariga mesmo em casa é mais estimulada a continuar os estudos. (E98)

Porque, de facto, a questão do abandono escolar precoce – que afecta mais os rapazes – parece ter algumas das suas raízes nas dinâmicas escolares, em aspectos tão particulares como as expectativas que os docentes formam sobre os/as alunos/as, em função do sexo, a avaliação que eles e elas fazem de si próprios/as, ou ainda a relação dos/as jovens entre si, urge intervir no espaço escolar, tendo em vista reverter esta situação, através da sensibilização de toda a comunidade escolar para a actuação muitas vezes silenciosa das estereotípias sexistas.

Para concluirmos a análise crítica desta medida, gostaríamos de destacar que o desconhecimento do III Plano, e do seu âmbito de actuação, parece efectivamente ser uma realidade dentro das instituições educativas e formativas. Também disso se deu conta na entrevista focalizada de grupo realizada com docentes:

Eu estou num órgão de gestão há sete anos e não me lembro de ter recebido qualquer tipo de informação que visasse pôr em prática esse plano. (E101)

Outra professora disse ainda: Eu estive alguns anos na Direcção Regional [de Educação] e a Comissão para a Igualdade pediu-nos para fazer um levantamento a nível da Região Centro, se havia alguma escola com qualquer projecto ligado à igualdade de oportunidades. Esse levantamento foi feito, e temos muitas escolas na Região Centro, e não houve uma que apresentasse algum projecto, nada! Isso é significativo. (E98)

A **medida H** visava a promoção do reforço pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) à investigação em todos os domínios das relações de género e das políticas para a igualdade entre homens e mulheres. Considera-se que esta medida foi executada, em virtude de um protocolo/parceria assinado entre a CIG e a FCT, no âmbito

do qual foi aberto em 2008 um concurso específico de IC e DT no domínio das relações sociais de género e das políticas para a igualdade entre mulheres e homens em Portugal. A consulta do site da FCT²⁰ permitiu constatar que a esta linha de financiamento específica concorreram 58 projectos, tendo sido aprovados 20 (14 liderados por mulheres e 6 liderados por homens), com um financiamento total de cerca de 1.200.000 euros. Estes projectos encontram-se ainda em curso.

Se bem que a abertura deste concurso seja um aspecto extremamente positivo deste III Plano, na promoção da investigação científica sobre temáticas relacionadas com o género e com as políticas para a igualdade, convém referir que esta iniciativa não foi uma novidade introduzida por este Plano, já que anteriormente a 2007 tinham aberto concursos semelhantes, que possibilitaram o desenvolvimento de projectos financiados. No site da CIG, na área do Sistema Integrado de Informação e Conhecimento (SIIC), há uma lista de 50 projectos²¹ da área do género (estando nela incluídos os 20 aprovados no concurso de 2008), apoiados pela FCT que, não sendo exaustiva e tendo sido actualizada pela última vez a 17 de Dezembro de 2009, mostra a existência de outras investigações específicas anteriores ao concurso de 2008, da responsabilidade de equipas ou de investigadores/as individuais.

Parece razoável, no entanto, a crítica de que o concurso aberto em 2008 poderia ter aberto pelo menos mais uma vez durante a vigência do III PNI, por exemplo, ao fim de dois anos, de modo a incrementar a investigação que é feita em Portugal neste domínio e a atrair novos/as investigadores/as para as problemáticas da igualdade de género.

A **medida I** dirigia-se à promoção do apoio aos Centros de Investigação na área dos Estudos de Género, respectivas publicações e divulgação na área da igualdade entre homens e mulheres, consolidando a formação pós licenciatura neste domínio. Considerou-se que a informação disponibilizada foi vaga, já que apenas foi co-patrocinada pela FCT e pela CIG a publicação da obra *Género, Diversidade e Cidadania* e foi feito o levantamento

²⁰ Disponível em <http://www.fct.mctes.pt> (consultado em 16 de Agosto de 2010).

²¹ A lista completa destes projectos, o financiamento atribuído pela FCT a cada um deles e os/as respectivos/as investigadores/as responsáveis pode ser encontrada em <http://www.cig.gov.pt> (site consultado em 29 de Agosto de 2010).

pela CIG das teses de apenas uma instituição de ensino superior (Universidade Aberta), para a escolha de títulos para a Colecção Fio de Ariana. Existem em Portugal diversos Centros de Investigação (ainda que os Centros específicos na área dos estudos de Género sejam uma minoria) de qualidade, cujos/as investigadores/as têm conduzido investigações com relevância para a intervenção ao nível da promoção da igualdade de género, os quais poderiam ter sido apoiados no âmbito desta medida. O facto de ter sido apenas apoiada a edição de uma publicação leva-nos praticamente a concluir que, na realidade, a concretização desta medida parece ter sido esquecida.

A criação do Portal para a Igualdade e do Sistema Integrado de Informação e Conhecimento (SIIC) podem ainda ser enquadrados como indicadores de execução desta medida, quer pela disponibilização de informação na área da igualdade de género (útil para o público em geral, mas também para quem faz investigação), quer pela divulgação do trabalho científico que vai sendo produzido em Portugal no domínio, dando-lhe visibilidade e constituindo um incentivo ao seu desenvolvimento. No entanto, a informação disponibilizada nestes recursos digitais está ainda bastante incompleta e desactualizada, não acompanhando o que vai sendo produzido, nem representando a diversidade do trabalho científico do nosso país. Recomenda-se, por isso, a sua revisão e actualização, de forma a cumprirem os objectivos para que foram criados.

A **medida J** preconizava a realização de acções de sensibilização em igualdade de género junto das instituições de ensino superior. Neste caso, considerou-se novamente que a informação disponibilizada foi vaga ou mesmo escassa, uma vez que as iniciativas concretas apontadas como indicadores de concretização desta medida foram o processo de candidatura da CIG ao QREN para financiamento do estudo preparatório e produção de um Guião para a Cidadania e a Igualdade de Género, e a coordenação do projecto de elaboração dos Guiões Pedagógicos sobre Género e Cidadania, destinados ao ensino pré-escolar e ao terceiro ciclo do ensino básico, já mencionados antes, a propósito de outras medidas. É certo que se a primeira candidatura referida obtiver financiamento e se a divulgação dos guiões pedagógicos, já disponíveis, for devidamente efectuada, a medida poderia considerar-se executada, mas não dispomos de informação concreta para o fazer,

nem se sabe qual vai ser a abertura do MCTES no futuro e o apoio efectivamente disponibilizado à utilização destes recursos.

Um dos aspectos omissos neste Plano, como se disse no início, a respeito das medidas que envolvem directa e indirectamente o Ensino Superior, tem a ver com o modo como a estratégia de levar a dimensão de género para dentro das universidades e dos institutos politécnicos se articula com a relativa autonomia destas instituições e com as reformas decorrentes do Processo de Bolonha (este aspecto também abrange a medida A). Com efeito, a concretização desta medida parece-nos de extrema importância no cenário actual do ensino superior, uma vez que a publicação do novo *Estatuto da Carreira Docente Universitária*,²² ao limitar a nove o número máximo de horas lectivas que cada docente está autorizado/a a leccionar, levou ao desaparecimento de algumas cadeiras de opção específicas dos *curricula*, por impossibilidade de continuarem a ser leccionadas.²³ Ora, sabendo-se que a igualdade de género e temáticas afins costumam fazer parte do leque de unidades curriculares optativas, parece-nos que se está, por isso, a assistir a um retrocesso nesta matéria no que concerne à sensibilização das instituições de ensino superior (quer ao nível da formação de discentes, quer ao nível das dinâmicas entre os diferentes profissionais que nelas trabalham).

Embora a CIG/PCM tenha sido apontada como a entidade responsável pela execução desta medida, parece evidente que o MCTES não pode deixar de participar ou mesmo de coordenar futuras estratégias de execução desta medida, para as legitimar e lhes dar a devida importância política junto dos órgãos directivos das instituições. Todavia, foi-nos possível constatar a falta de receptividade de quem tem responsabilidades políticas no MCTES, no âmbito da implementação das medidas deste III PNI onde este organismo aparece envolvido, a uma actuação concreta neste sentido:

Não acho que o Ministério deva fazer nenhuma campanha específicas para dizer em matéria de ensino superior “devem ter módulos ou licenciaturas”, não! Aí não passa pelo Ministério: a articulação entre a investigação e os conteúdos curriculares é que deveria

²² Publicado no *Diário da Republica*, 1ª Série, nº 168, de 31 de Agosto de 2009.

²³ Por exemplo, isso acontecerá já no presente ano lectivo, de 2010/2011, com a unidade curricular (optativa) *Género e Educação*, que fazia parte desde 2004 do elenco curricular da licenciatura em Ciências da Educação, da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Esta unidade curricular era também optativa para as licenciaturas de Psicologia e de Serviço Social.

funcionar... (...) Eu sempre achei muito estranho... (...) ou há uma sensibilidade, um interesse, uma vontade, e isso vai-se construindo em rede... (...) Não vejo como, em matéria de ensino superior, o Ministério possa dizer que... ultimamente as orientações não são essas em nenhuma área... que diga assim “é preciso mais conteúdos em física, é preciso mais conteúdos em minorias étnicas, é preciso mais conteúdos em igualdade de género” (...) Mesmo na formação de professores... bem, aí já é mais específico. (...) Aí acho diferente... poderá ser diferente. Mas não acho que tenha que ser uma orientação do MCTES. (E9)

Talvez estas aparentes contradições entre o texto das medidas do III PNI que envolvem o ensino superior e a postura expressa do MCTES perante as iniciativas preconizadas se deva ao facto de este Ministério ter estado ausente dos trabalhos de preparação deste Plano, como nos disse uma das pessoas entrevistadas que faz parte do Conselho Consultivo da CIG (E24). Para que tal não volte a ocorrer, será de toda a conveniência que o MCTES se faça representar no processo de preparação e aprovação do IV Plano Nacional para a Igualdade, o mesmo acontecendo com os outros Ministérios.

A **medida K** referia-se à necessidade de definição, em articulação com os organismos competentes, dos perfis formativos e respectivos referenciais de formação, bem como à elaboração de instrumentos e materiais de suporte à formação em igualdade de género. Considerou-se que esta medida foi executada atendendo ao trabalho que está a ser feito pela CIG no âmbito da coordenação da aplicação dos processos de candidatura aos financiamentos no âmbito do Eixo 7 do Programa Operacional Humano do QREN. Refira-se, contudo, que não é clara a relação entre o trabalho desenvolvido pela CIG neste domínio e o cumprimento das medidas K e L deste PNI da subárea 2.1., uma vez que foi apenas em 2008, ou seja, um ano depois do início do III PNI, que foi conferida à Presidente da CIG a coordenação da aplicação dos processos de candidatura aos financiamentos no âmbito do Eixo 7.

Estão disponíveis na página *web* do POPH cinco referenciais de formação no âmbito da tipologia 7.4/8.7.4/9.7.4 do POPH, referente ao apoio a projectos de formação para públicos estratégicos: Referencial de Formação Igualdade de Género (40 + 18 horas); Referencial de Formação Igualdade de Género (40 + 20 horas); Referencial de Formação Igualdade de Género (72 horas); Referencial de Formação Tráfico de Seres Humanos (30

horas); Referencial de Formação Violência de Género (30 horas), todos com a chancela da CIG.

Mas, se estes referenciais de formação foram elaborados e estão disponíveis, a concretização desta medida apresenta o seu lado mais frágil na elaboração dos instrumentos e materiais de apoio à formação, pois esta produção não foi significativa. As entidades envolvidas deveriam ter sido a CIG, o ME e o MTSS, e estas duas últimas parecem ter estado ausentes.

As afirmações ouvidas na entrevista focalizada de grupo com formadores/as na área da igualdade de género e a diversidade de estratégias que disseram utilizar (exemplos pessoais, poemas de Camões e Bocage, recortes de jornal, *spots* publicitários, cartolinas, dinâmicas, vídeos, reportagens da TV, banda desenhada, slides, muito uso da cor, perguntar: “como é que é em casa, como é que é com os filhos”, etc.) para cumprirem os referenciais de formação preocuparam-nos, de um certo ponto de vista. Na sequência do inquérito às entidades com projectos aprovados, enquadrados na referida tipologia do POPH, das 38 que tinham projectos específicos de formação para públicos estratégicos, 16 (42,1%) referiram que os materiais existentes são em número insuficiente, 22 (57,9%) concordaram com o facto de os materiais usados na formação necessitarem de actualização e 25 (65,8%) admitiram que os referidos materiais ganhariam se houvesse uma entidade que controlasse a sua qualidade.

Parece existir, de facto, a necessidade de se produzirem novos materiais e de se monitorizar a sua aplicação e inclusive o cumprimento dos referenciais por parte dos/as formadores/as, tal como foi confirmado na entrevista focalizada de grupo:

Eu acho que alguns formadores nesta e noutras áreas não conhecem os referenciais. E então quando se fala de um tema como este, que é a igualdade de género, partem do pressuposto que já sabem tudo, por isso não precisam deles. [Dizem] preciso de pegar em algumas coisas da vida e transmitir, até porque vou ganhar algum dinheiro. Não é preciso estar com grandes coisas científicas. (E105)

Ainda a respeito dos próprios referenciais, não parece haver unanimidade na sua aceitação, já que se ouviu o seguinte:

(...) Por um lado são demasiado rígidos (...) têm de ser mudados constantemente, porque as necessidades da população estão a mudar. E não podemos continuar a falar que existe [desigualdade], nem devemos tipificar e generalizar, porque as coisas vão mudando, e as pessoas começam a não se rever em determinados conceitos, temas e apresentações. (...) E acho que esses referenciais têm de ser constantemente adaptados à nossa realidade. Não estamos a falar da teoria quântica nem da teoria da evolução de Darwin. Estamos a falar de uma coisa que está em constante mudança e temos de ir actualizando" (E105).

No entanto, os/as formadores/as presentes consideraram positivo o facto de os referenciais darem uma grande margem de liberdade para a organização da formação (o que em nosso entender aumenta a premência da monitorização da qualidade do trabalho desenvolvido):

Nós podemos ter um curso com exactamente os mesmos conteúdos programáticos que outro, e não damos aquele curso duas vezes de maneira igual" (E9).

Esta liberdade de acção sobressaiu também nas respostas ao inquérito feito às empresas com projectos financiados pelo POPH, atrás referido, uma vez que 86,8% (n=33) das mesmas concordaram com o facto de os formadores disporem de uma grande margem de liberdade de utilização dos recursos disponíveis.

Refira-se que as pessoas presentes na referida entrevista destacaram a importância que têm tido para a formação os recursos disponibilizados na página *web* da CITE.

A **medida L** era dirigida à promoção, em colaboração com os organismos competentes, da Certificação de Aptidão Profissional de formadores e formadoras em igualdade de género. Considerou-se esta medida executada. Na realidade, e atendendo ao que se disse na medida anterior, no âmbito do contrato de delegação de competências celebrado entre o POPH e a CIG, em 2008, foi constituída uma equipa interna para concepção, acompanhamento e monitorização do sistema de certificação de pessoas e entidades em igualdade de género. Este conjunto de profissionais, designado por Secretariado Técnico para a Igualdade (STI)²⁴ depende directamente da Presidente da CIG e tem exercido as funções para as quais foi criado.

No âmbito da tipologia 7.4/8.7.4/9.7.4 do POPH, referente ao apoio a projectos de formação para públicos estratégicos, no primeiro concurso foram aprovados 53 projectos

²⁴ Criado pelo Despacho nº 17133/2008, de 25 de Junho.

de formação que conferem o Certificado de Aptidão Profissional ou a sua renovação: 5 projectos de formação de formadores de especialização em igualdade de género; 23 projectos de formação de formadores para certificação em igualdade de género e 25 projectos de formação pedagógica inicial de formadores com certificação em igualdade de género. Estes projectos destinados à formação formadores representam 37% do total de projectos aprovados nesta fase, à qual concorreram 86 entidades, maioritariamente das regiões do Norte (n=30) e do Centro (n=21) do país. No segundo concurso, num total de 88 entidades concorrentes, as empresas de formação/consultoria viram aprovados 35 projectos (40% do total de projectos aprovados no âmbito desta tipologia), ainda que nem todos esses projectos se destinem à formação de formadores. Não foram disponibilizadas outras informações mais concretas que nos permitam avaliar com maior rigor o grau de execução desta medida.

Seria importante saber, por exemplo, quantas pessoas obtiveram o Certificado de Aptidão Profissional nesta área, ou renovaram o seu Certificado, optando por fazer uma especialização em igualdade de género. Para concluir, gostaríamos de sublinhar que o perfil e a motivação das pessoas para fazerem esta especialização são dois aspectos que nos parecem dignos de reflexão, ainda que sejam mais difíceis de operacionalizar. Um formador presente na entrevista focalizada de grupo referiu-se a este problema da seguinte forma:

O próprio Estado acaba por condicionar essa situação. A formação contínua de formadores, especialização em igualdade de género, renovação do Certificado de Aptidão Profissional... Não vão lá por causa da especialização, mas porque precisam das 60h para renovar o CAP. (E104)

O perfil dos/as formadores/as em igualdade de género também é algo que preocupa tanto as entidades promotoras de formação, como os próprios profissionais. No inquérito atrás mencionado, realizado pela equipa de avaliação externa às empresas com Projectos financiados pelo POPH (ao qual responderam no total 110 entidades), das 38 empresas que se candidataram à Tipologia 7.4/8.7.4/9.7.4 do POPH, referente ao apoio a projectos de formação para públicos estratégicos, 37 (97,4%) delas consentiram que para o desempenho das funções de formação em igualdade de género é necessário muito mais do

que apenas a obtenção de formação certificada. Os/as formadores/as também são dessa opinião, pelas afirmações que ouvimos a este respeito:

Um formador em igualdade de oportunidades tem de ter todas as características que um bom formador deve ter. (...). Eu penso que é um agente de mudança, é alguém que tem que saber argumentar e reagir, porque surge de tudo. Esta temática toda a gente sabe muito bem. Toda a gente já discriminou e foi discriminada, toda a gente tem a sua opinião muito vincada. E é muito difícil mudar mentalidades, e isto está a um nível muito fundo nas pessoas. É preciso saber reagir, ser flexível, saber argumentar, ter espírito crítico e também ter muito conhecimento do que se passa, ter muitos dados objectivos. (E107)

Refira-se, para finalizar, que a própria CIG reconhece estas fragilidades e há um certo desconforto por parte dos membros do STI:

Das 4 tipologias que temos, a que eu tenho mais angústias é a questão da formação. Não conseguimos controlar uma série de coisas. Tem a ver com as bolsas de formadores, com as certificações, com uma série de situações, que o próprio IEFP está a tentar resolver de outra maneira. (E26)

A **medida M** referia-se à promoção de acções de sensibilização e de formação em igualdade de género para públicos estratégicos. Considerou-se, pela informação disponível, que esta medida foi executada, ainda que o nº de iniciativas tenha ficado muito aquém daquilo que seria razoável para um Plano Nacional com a duração de três anos. Salienta-se sobretudo a diversidade de públicos estratégicos (ex. docentes, conselheiras/os, agentes de desenvolvimento local, juristas) que foram envolvidos nas acções concretizadas (no âmbito do Projecto EQUAL e-Qualificação, por exemplo), as oficinas de formação acreditadas, as acções de formação realizadas e os seminários que tiveram lugar. Em algumas das iniciativas apontadas como concretização desta medida não dispomos do nº de participantes, pelo que não é possível aferir com rigor o nº total de pessoas envolvidas. Neste caso ressalta novamente algum centralismo das acções desenvolvidas. É de destacar, no entanto, a aposta da CIG na promoção da formação à distância de determinados públicos estratégicos, como sejam agentes de desenvolvimento local, conselheiras/os para a igualdade das autarquias, ou docentes integrantes da Bolsa de Validadores dos Recursos Educativos Digitais do Portal das Escolas.

As iniciativas integradas no *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos*, celebrado em 2007, podem também contabilizar-se nas estratégias de

concretização desta medida, em virtude da diversidade de actividades desenvolvidas em diferentes pontos de país, as quais contribuíram para sensibilizar/formar diversos públicos.

Pode ainda acrescentar-se às iniciativas desenvolvidas para a concretização desta medida tudo o que se disse nos pontos anteriores, relativos às medidas K e L, a respeito da actividade da CIG na gestão de todo o processo que envolve a aprovação de candidaturas para formação de públicos estratégicos por entidades diversas. Ainda que este enorme esforço seja sobretudo de natureza técnica, a indefinição da natureza da relação entre o eixo 7 do POPH e o III PNI leva-nos a incluir este trabalho nos indicadores de concretização desta última medida.

A receptividade de alguns públicos estratégicos às questões da igualdade de género apela, todavia, a uma concretização mais efectiva desta medida. Isso mesmo nos confidenciou uma profissional de uma empresa de formação, na entrevista focalizada de grupo com formadores/as:

Quando nós vamos apresentar os planos aos nossos clientes, e isso aconteceu muitas vezes com formação para autarquias, [dizem-nos] 'saltem isso que isso não interessa para nada' (...) Obviamente que não vale a pena insistir muito em coisas que os formandos não estão receptivos a ouvir. (E107)

Por seu turno, a qualidade da formação que é dada também deverá ser monitorizada, como ouvimos num desabafo na entrevista focalizada de grupo com as ONG do Conselho Consultivo da CIG:

Aqui há um problema muito complicado (...) é que a dado momento uma pessoa encontra na Internet cursos que são financiados por estes dinheiros, que têm como título não sei o quê da igualdade de género, depois uma pessoa vai ver o conteúdo do curso e não tem nada, nem nada que se pareça. É um curso que existia antes sobre, supondo, filosofia grega, e agora passou a ter outro nome, e então é financiado. (E24)

Ouvimos numa das entrevistas individuais que “nunca houve tanto dinheiro para promover a igualdade de género (...) como há neste momento” (E57), mas o que é uma realidade é que os estereótipos continuam a prevalecer na leitura da realidade que é feita por homens e mulheres. Nos resultados da sondagem à opinião pública feita no âmbito desta avaliação externa, que envolveu 603 respondentes, foi possível constatar, por exemplo, que cerca de 41,5% das pessoas entrevistadas concorda com a afirmação de que

a vida familiar é prejudicada quando a mulher trabalha fora de casa a tempo inteiro, sendo 42,2% destes entrevistados do sexo masculino e 40,8% do sexo feminino, e possuindo 31,3% deles/as o ensino superior.

Talvez em consequência do centralismo das iniciativas desenvolvidas para a concretização desta medida, de que falámos atrás, foi possível constatar, novamente através dos resultados da sondagem, que em distritos como o de Beja, o da Guarda, o de Castelo Branco ou o da Madeira, a percentagem de pessoas que conhecia o significado da expressão 'promover a igualdade de género' rondava apenas os 30% (33,3%, 33,3%, 27,3% e 28,6%, respectivamente). Verificou-se, ainda, que todas as pessoas inquiridas no distrito de Castelo Branco disseram que não se lembravam de qualquer campanha dedicada à promoção da igualdade entre homens e mulheres. A mesma resposta foi dada por 96,6% dos inquiridos de Braga e por 90% dos inquiridos de Évora.

Em nossa perspectiva, a abrangência desejável das iniciativas que derivam da concretização desta e das outras medidas em análise não pode ser da responsabilidade de organismos particulares, como a CIG, mas sim dos órgãos de tutela.

3.1.3 - Conclusões

A apreciação genérica dos pontos fortes das medidas integrantes da subárea Educação, Investigação e Formação deste III PNI foi feita no início deste capítulo, destacando sobretudo os seus aspectos inovadores em relação ao Plano anterior.

Nesta fase final do presente capítulo, depois da visão de conjunto que foi possível obter com base na análise de toda a informação que nos foi disponibilizada, gostaríamos de realçar, em primeiro lugar, alguns aspectos que consideramos mais positivos no âmbito das iniciativas desenvolvidas, seguindo-se a indicação de algumas fragilidades.

Realce-se que a disponibilização tardia de informação, muita vezes dispersa e descoordenada, por parte das diferentes fontes/entidades contactadas – e mesmo a ausência de qualquer informação – constituiu o principal obstáculo à sistematização dos dados e à elaboração de um texto factual e rigoroso, no âmbito desta avaliação externa.

Pontos Fortes

- Publicação dos Guiões sobre Género e Cidadania para o ensino pré-escolar e para o terceiro ciclo do ensino básico, que podem vir a colmatar uma lacuna existente na formação dos diversos profissionais de educação e formação no domínio da promoção da igualdade de género nos diferentes contextos de educação formal e não formal.
- Apoio financeiro dado a vinte projectos de investigação no domínio das relações entre homens e mulheres e das políticas promotoras da igualdade de género, sendo esta uma iniciativa que simplesmente deu continuidade a uma boa prática que já vinha de anos anteriores.
- Avaliação em curso dos 118 Manuais Escolares, já que consiste na operacionalização da Lei nº47/2006, volvidos que estão quatro anos após a sua publicação.
- Colaboração entre a CIG e a DGIDC/ERTE para a avaliação dos recursos pedagógicos em suporte digital.
- Publicação de legislação sobre educação sexual e sobre a área de projecto e formação cívica, assim como a formação de professores/as/coordenadores/as, com vista ao cumprimento das novas orientações legais. Acredita-se que estas iniciativas podem ter aberto portas à entrada das temáticas da igualdade de género na escola.
- Actividade editorial da CIG e a publicação de material diverso em resultado de parcerias estabelecidas com outras instituições.
- Acreditação de acções de formação sobre temáticas diversificadas, tanto em regime presencial, como na modalidade de ensino à distância.
- Realização de Oficinas de Formação e assinatura de protocolos com diferentes entidades. Destes últimos, destaca-se o protocolo celebrado entre a CIG e a Escola Secundária Reynaldo dos Santos, de Vila Franca de Xira, para a integração da dimensão de género na vida da instituição, funcionando como 'escola-piloto', a qual poderá constituir um exemplo de boas práticas para outras instituições.

- Participação da CIG na definição dos referenciais de formação e na certificação da aptidão profissional de formador/a, no âmbito dos projectos aprovados pelo POPH.

Fragilidades

- Falta de articulação entre iniciativas de grande amplitude durante a vigência do Plano, como sejam o *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos* (2007) ou o *Fórum Educação para a Cidadania* (2006-2008), entre outros, com objectivos e acções coincidentes com algumas medidas do III PNI, e que envolveram directamente algumas das entidades responsáveis pela execução do Plano. Não se sabe se algumas destas iniciativas que ocorreram foram despoletadas pelo III PNI ou se lhe foram imputadas *a posteriori*, ainda que não tivessem sido inspiradas no Plano.
- Envolvimento directo da CIG como entidade responsável pela execução de onze das treze medidas da subárea da Educação, Investigação e Formação, o que parece ter levado a uma desresponsabilização de outras entidades, como os Ministérios. A participação do ME foi muito pouco ambiciosa na concretização das medidas desta subárea e o MCTES esteve praticamente omissa nas iniciativas de execução das mesmas.
- Indefinição das funções concretas das Conselheiras na sua articulação com a CIG e com as diversas entidades da sociedade civil, a percepção destas mesmas funções como uma atribuição subalterna, quase decorativa para cumprir compromissos internacionais assumidos por Portugal, e o processo de nomeação das mesmas [“com base na confiança (E9) política”].
- Falta de coordenação entre os diferentes Planos e os respectivos mecanismos de acompanhamento.
- Falta de articulação entre o III PNI e outras iniciativas de âmbito nacional em curso, como a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável ENDS²⁵ (2005-

²⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2007, de 20 de Agosto.

2015) e a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento²⁶ (2010-2015), para citar apenas dois exemplos.

- Relativo centralismo das actividades desenvolvidas, estando praticamente arredadas das iniciativas instituições do interior do país, regiões com características de menor urbanidade e locais geograficamente mais distantes dos centros de tomada de decisão, etc.
- Concentração de esforços sobretudo na escola e no ensino formal, deixando à margem outras entidades com responsabilidades na educação e formação, como sejam os Centros de Novas Oportunidades, que abrangem uma fatia considerável da população adulta.

Resta-nos concluir que o trabalho que está por fazer ao nível da promoção da igualdade de género em Portugal é ainda incomensurável e não basta fazer acções pontuais, desarticuladas, e de abrangência restrita, como parece ter acontecido com algumas das iniciativas deste terceiro PNI. É ainda plausível que a não divulgação dos resultados da avaliação do II PNI, por parte das entidades competentes, tenha deixado o caminho livre para a repetição de algumas fragilidades, na altura apontadas pela equipa de avaliação, e tenha remetido para o vazio as recomendações feitas para as ultrapassar. Por tudo o que foi dito, consideramos que na subárea da Educação, Investigação e Formação “a vontade política de implementar o III PNI de facto foi muito ténue” (E22).

3.1.4 - Recomendações

41. Dignificação/reconhecimento político do papel das/os Conselheiras/os para a Igualdade em cada Ministério e operacionalização dos respectivos Planos para a Igualdade, com um acompanhamento regular e uma divulgação/partilha de ‘boas práticas’.
42. Maior responsabilização de outras entidades da administração central e local, como os Ministérios, as Conselheiras, as equipas interdepartamentais, as autarquias, as

²⁶ Despacho nº 25931/2009, publicado no Diário da República, 2ª Série, Nº 230, de 26 de Novembro de 2009.

instituições de ensino e formação, etc., na concretização das medidas do próximo Plano Nacional para a Igualdade, aparecendo a CIG menos vezes referida como entidade responsável, ainda que possa oferecer apoio técnico em todas as situações.

43. Criação de mecanismos de acompanhamento (por exemplo, Grupos de Trabalhos semelhantes aos que existiram, mas com outra composição) e de avaliação periódica das actividades desenvolvidas no âmbito da concretização dos objectivos e das medidas a incluir no próximo Plano.
44. Monitorização rigorosa da forma como são tratadas as temáticas relativas à igualdade de género dentro das instituições educativas e formativas (ex. violência doméstica), para que a tónica seja colocada nas possíveis causas dos fenómenos tratados (e não apenas na sua identificação), como sejam as representações sociais, os estereótipos e as desigualdades de poder material e simbólico entre homens e mulheres.
45. Inclusão no próximo Plano de medidas promotoras do sucesso escolar de rapazes e de raparigas e de combate ao abandono escolar precoce.
46. Formalização e ampliação da Rede Coeducação, enquanto grupo de especialistas em igualdade de género que podem constituir uma mais-valia na auditoria das iniciativas ligadas às áreas da educação, investigação e formação do próximo Plano Nacional para a Igualdade.
47. Organização de iniciativas que tragam questões mais específicas dos homens/rapazes para a discussão, à semelhança do projecto promovido pelo Serviço Galego para a Igualdade “Eles Tamén”, de forma a desconstruir a ideia de que a promoção da igualdade de género pretende abolir apenas as desigualdades que sofrem as mulheres/raparigas.
48. Realização e divulgação ampla de estudos estatísticos com dados desagregados por sexo, nas diferentes áreas e temáticas abrangidas pelo próximo PNI, para que possam servir como suporte a publicações específicas, à actualização constante do retrato social do nosso país, e ainda a todas as iniciativas desenvolvidas no âmbito da educação e formação em igualdade de género.

49. Formação dos profissionais de educação, mais concretamente dos/as educadores e dos/as professores/as dos ensinos básico e secundário, para a utilização dos Guiões sobre Género e Cidadania, entretanto publicados (ensino pré-escolar e 3º ciclo) e daqueles que se encontram em fase de concepção (1º e 2º ciclos).
50. Articulação de esforços entre a CIG – e outras entidades envolvidas na concretização das medidas relativas à formação ao longo da vida – e a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), no sentido da promoção da igualdade de género nas políticas e práticas dos Centros de Novas Oportunidades, e sensibilização/formação de quem trabalha directamente com os públicos adultos que pretendem ver reconhecidas e/ou desenvolvidas as suas competências escolares e/ou profissionais.
51. Articulação de esforços entre a CIG e outras entidades envolvidas na concretização das medidas relativas à formação ao longo da vida, como o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e as entidades privadas de formação, com vista a sensibilizar as pessoas que pretendem frequentar cursos de formação profissional para a realização de escolhas não permeáveis a estereótipos de género, bem assim como os seus próprios quadros de pessoal.
52. Introdução da dimensão de género nas instituições de ensino superior, através, por exemplo, da utilização do critério da presença, ou ausência, da igualdade de género na acreditação regular dos cursos que é feita pela Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.
53. Elaboração de novos instrumentos e materiais destinados à formação em igualdade de género, com vista a garantir a qualidade dos mesmos e a plausibilidade e actualidade das temáticas tratadas.
54. Divulgação dos materiais de qualidade produzidos por projectos financiados para que possam passar a ser recursos úteis, passíveis de utilização na formação que é dada sobre diversas temáticas da igualdade de género.
55. Promoção da investigação científica e das publicações no domínio dos estudos de género e das políticas para a igualdade entre homens e mulheres, através da

abertura de novas linhas de financiamento específicas por parte da FCT (ou de novos concursos dentro da Linha já existente).

- 56. Continuação do Projecto SACAUSEF, através da formação de docentes e da edição de publicações específicas no âmbito da TIC, em colaboração com a DGIDC/ERTE.
- 57. Divulgação do relatório de avaliação externa do III PNI junto de todas as pessoas com responsabilidades directas na sua concepção, implementação e acompanhamento.

3.2 – Independência Económica

3.2.1 – Avaliação *ex ante*

O enquadramento justificativo da subárea 2.2 Independência Económica toma como ponto de referência a Estratégia de Lisboa, no delinear dos objectivos globais, e os Programa do XVIII Governo, e as Grandes Opções do Plano 2005-09, para o esboço dos principais problemas a combater.

Aparecem como objectivos globais a eliminação das discriminações salariais, o aumento do emprego das mulheres, a melhoria da empregabilidade das mulheres e a promoção do empreendedorismo feminino. Uma intervenção direccionada às entidades empregadoras e às pessoas desempregadas traduz um compromisso de combate a problemas persistentes neste domínio, nomeadamente:

- Políticas discriminatórias (no recrutamento e selecção, no acesso à formação contínua, na progressão na carreira e a postos de chefia, nas remunerações);
- Precariedade do vínculo contratual;
- Não desenvolvimento de práticas de conciliação.

Assim enunciada a problemática da independência económica das mulheres, a causalidade é mais imputada a problemas estruturais do mercado de trabalho e suas práticas discriminatórias, do que a *handicaps* femininos.

Relacionando os principais problemas enunciados e as medidas apresentadas, constatamos que o combate a políticas/práticas discriminatórias mobiliza o maior número de medidas (8), ainda que a maior parte tenha uma incidência indirecta, como é o caso dos incentivos à criação de Planos para a Igualdade e a promoção de responsabilidade social (5). O combate à discriminação é uma questão de cumprimento da lei, que deve ir além de medidas de carácter não vinculativo. A produção de conhecimento sobre fenómenos de discriminação salarial é positiva porque potencia a sua visibilidade bem como os mecanismos que a determinam. A campanha de sensibilização pode ter um efeito positivo, porque dirigida à população em geral, engloba também sindicatos e entidades patronais. Só existe uma medida com vista ao reforço dos mecanismos de inspecção e fiscalização do

cumprimento da lei, centrada na formação do pessoal técnico da ACT. As medidas R e S, apesar de terem uma relação directa, são de impacto mais difuso, visto concentrarem-se em acções de sensibilização e de divulgação de informação.

Na mesma linha de análise, o combate à precariedade laboral aparece mais difuso em termos de medidas que directamente o reforcem. Mesmo as que assinalamos como directas (3) ficam dependentes do tipo de acções que se desenvolvam. São elas o reforço dos mecanismos de inspecção ACT, pela formação dos/as inspectores/as; a realização de estudos quanto ao *gap* salarial; e o combate à segregação ocupacional através de incentivos às entidades patronais. Indirectamente, pode ser promovido através de 8 medidas, destinadas a sensibilizar públicos específicos e através das medidas relacionadas com os Planos para a Igualdade.

O aumento do emprego das mulheres, por aparecer separado do empreendedorismo, considerámo-lo numa óptica de emprego por conta de outrem, e, portanto, como um objectivo dirigido ao mercado de trabalho e não especificamente às mulheres. Ele aparece muito centrado em medidas que associámos à promoção de práticas de conciliação e, por essa via, à criação de condições facilitadoras da maior participação das mulheres no mercado de trabalho. Estas por sua vez colhem resultados de medidas ligadas à promoção de planos de igualdade e dos efeitos de divulgação de boas práticas empresariais. Não se encontra nenhuma medida especificamente vocacionada para o aumento do emprego das mulheres.

A promoção da empregabilidade das mulheres e do empreendedorismo são os objectivos que podemos analisar como sendo directamente dirigidas a desempregados/as. O enfoque é claramente no apoio e estímulo ao empreendedorismo, mais do que no reforço da empregabilidade das mulheres.

A empregabilidade, num enfoque individualizante (porque baseado num suposto *handicap* feminino no que toca a algumas qualificações estratégicas), aparece promovida directamente apenas por uma medida de formação ao longo da vida, em TIC, para capacitação das mulheres. Indirectamente podem impactá-la a campanha de sensibilização

em Igualdade de Género, no acesso, progressão e acesso à decisão, bem como a inclusão de um módulo específico de Igualdade de Género na formação profissional.

A existência de apenas uma medida de reforço da empregabilidade das mulheres e o maior destaque das medidas de combate à discriminação e dirigidas a entidades empregadoras e a agentes, que intervêm na orientação e na inspecção, devem ser interpretados positivamente, como reconhecimento de que os défices de participação, mais do que défices individuais e de formação das mulheres, são um sinal de que os problemas são estruturais e residem em obstáculos do mercado de trabalho. O desenho de medidas dirigidas a agentes que actuam a montante (agentes dos serviços públicos e privados de emprego e de formação profissional) e a jusante (técnicos/as da ACT) é extremamente positivo, e decorre aliás da necessidade de actuação a estes níveis já detectada e proposta na avaliação do II PNI.

A comparativamente elevada taxa de participação feminina no mercado de trabalho, ou/e com um reconhecimento de que o emprego por conta de outrem é um recurso esgotado para a mão-de-obra feminina poderá justificar a importância do estímulo ao empreendedorismo neste Plano. Este concentra 7 medidas directas, agrupadas num objectivo operativo expressamente enunciado, e o contributo indirecto potencial da campanha de sensibilização para a promoção da igualdade de género no acesso, progressão e acesso a lugares de decisão.

É de salientar que algumas das medidas e respectivos indicadores de processo apresentados incorporam as recomendações feitas a partir do processo de avaliação do II PNI, nomeadamente as que se dirigem a agentes não contemplados nos planos anteriores, como os agentes de emprego e formação profissional, e os/as inspectores/as do trabalho. De lamentar é, porém, o facto de não se terem esboçado medidas mais especificamente direccionadas e vinculativas de empregadores/as e gestores/as de recursos humanos, nem de formação de dirigentes sindicais.

3.2.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

Quadro 3.2 – Execução das medidas: Subárea 2.2. Independência Económica

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso **	Informação vaga ou indisponí- vel	Sem execu- ção***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Incrementar o empreendedorismo feminino			X			PCM/CIG, MTSS, MEI
B – Criaroluções inovadoras nos incentivos			X			PCM/CIG, MTSS, MEI, MAOTDR
C – Desenvolver empreended- orismo feminino qualificado		X				MEI, MAOTDR/ CCDR
D – Reforçar micro-crédito		X				MEI, MTSS
E – Promover AEM redes de produtos e serviços.		X				PCM/CIG, MTSS, MEI, MAOTDR
F – Diagnóstico mulheres na gestão de 3mpresas			X			PCM/INE, MTSS
G – Diminuir segregação hori- zontal; entidades patronais					x	MFAP, MEI, MTSS
H – Formação ao longo da vida, TIC's					x	MTSS, MEI
I – Agentes serviços Emprego e da Formação Profissional		X				PCM/CIG; MTSS
J – Empresas públicas Planos para a Igualdade,		X				PCM/CIG, MTSS, MEI
K – Divulgação Planos para a Igualdade sector privado			X			PCM/CIG, MTSS, MEI
L – Prémio “Igualdade é Qualidade”	X					PCM/CIG, MTSS/CITE
M – Negociação colectiva e Planos para a Igualdade					x	MTSS
N – Estudos s/ gap salarial	X					MTSS
O – Acesso emprego, carreira e acesso a lugares de decisão		X				PCM/CIG, MTSS/CITE
P – Reforço fiscalização ACT		X				MTSS
Q – módulo IG formação profissional inicial e contínua.		X				PCM/CIG, MTSS/IEFP
R – Parceiros sociais perspecti- va de género cultura empres.		X				PCM/CIG, MTSS/CITE
S – Assédio moral e sexual					x	MTSS, MEI
TOTAL = 19	2	9	4	0	4	

* Distinguimos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 15/19 * 100 = \mathbf{78,9\%}$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 2/19 * 100 = \mathbf{10,5\%}$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso})/2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = [3 + (3+8)/2]/22 = (2+6,5)/19 * 100 = \mathbf{44,7\%}$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 4/19 * 100 = \mathbf{21\%}$

Medidas A, B e C – Estas medidas de promoção do empreendedorismo feminino são medidas de activação de terceiros, realizadas e ainda em progresso com base essencialmente na disponibilização de uma linha de financiamento no Eixo 7 do POPH – 7.6 (Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Actividades Económicas Geridas por Mulheres); o MAOTDR, mais concretamente através do PO Algarve, aprovou 2 projectos nos Sistemas de Incentivos com majoração ao empreendedorismo feminino.

Se no caso das duas primeiras, elas estão em progresso, com 107 entidades/projectos financiadas pela CIG-POPH, no caso da medida C a única informação disponível é a relativa à realização de conferências e encontros quer pela CIG, quer pelo MAOTDR. O MEI, que tutela o IAPMEI, que, por sua vez, dispõe também de financiamentos ao empreendedorismo feminino qualificado, não disponibilizou qualquer informação para este estudo. Apenas nos foi referido pela Conselheira do MEI que a obtenção de dados da parte do IAPMEI foi difícil, mesmo quando solicitados pelo próprio Gabinete do Ministro, em 2007.

No ano de 2007, e no âmbito da Presidência portuguesa da UE, teve lugar a conferência “Empregabilidade e Empreendedorismo – Estereótipos de Género”, que lançou algum impulso político a esta área de intervenção.

Para além do financiamento da tipologia 7.6, destaca-se a constituição, pela CIG, da Rede Ser Empreendedor@, em Setembro de 2009; a participação da CIG e da CITE na Rede RSO.PT(<http://www.rsopt.com/irj/portal/rsopt?NavigationTarget=navurl://051eb50c529e719dc7252da3f9ef70a4>)(GT Empreendedorismo Responsável; GT Igualdade de Género), que é um espaço de divulgação e de sensibilização. A manutenção e dinamização destas redes poderiam garantir alguma sustentabilidade às medidas de estímulo e incremento do empreendedorismo feminino, caso fossem realmente orientadas e desenvolvidas nesse sentido. Consultadas as respectivas páginas, em Julho de 2010, constatamos, porém, que, relativamente à primeira, a que seria gerida pela CIG, nela apenas consta o apelo inicial para as pessoas se inscreverem e a respectiva ficha de inscrição. Pelo que sabemos a iniciativa não tem sido levada avante por dificuldades internas à CIG. Quanto à RSO.PT, nela foram criados os dois grupos de trabalho acima referidos, nos quais as questões da igualdade podem ganhar visibilidade, mas que para já parece essencialmente voltada para as questões da Responsabilidade Social.

Em termos de financiamento na tipologia 7.6 do POPH, estão a ser financiados pela CIG um total de 107 projectos (3.242.555,89€ no 1º concurso e 1.200.876,60€ no 2º). As associações empresariais representam o tipo de entidade que mais tem sido financiada nesta tipologia (48,1% no 1º concurso, e 63,6% no 2º).

Quadro 3.3 - Tipologia 7.6/ 8.7.6 / 9.7.6 - Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Actividades Económicas Geridas por Mulheres

Tipo de entidade	I Concurso		II Concurso		Total
	N	%	N	%	N (I+II)
Associações Empresariais	25	48,1	35	63,6	60
ONGM	4	7,7	3	5,5	7
Outras ONG	23	44,2	17	30,9	40
Total	52	100,0	55	100,0	107

A CIG promoveu a assinatura de uma Declaração “Compromisso com a Igualdade” com 54 entidades com projectos financiados, em 2009 (1º concurso).

Em Setembro de 2009, a CIG organizou o Workshop sobre “Empreendedorismo Feminino em Portugal como uma resposta à crise”.

A **medida D** que visava o reforço da informação e sensibilização sobre o microcrédito foi realizada através de um Encontro Ibérico co-financiado pela CIG e Câmara Municipal de Cascais e 3 workshops de formação de um projecto promovido pela APME, em 2008 (<http://www.apme.pt/fotos/noticias/talentonaotemgenero3.pdf>). O impacto e sustentabilidade destas realizações são portanto limitados aos públicos directos e indirectos daquelas acções.

Em realização da **medida E**, de promoção do Associativismo Empresarial de Mulheres, através do desenvolvimento de redes de produtos e serviços, bem como do uso de novas tecnologias, foram indicadas acções que dificilmente se percebe de que forma contribuem para esse efeito. É o caso das acções de informação e formação no âmbito do Programa Escolhas, em três bairros críticos, indicadas pelo MAOTDR. Já a CITE representa Portugal na Rede WES - Rede Europeia de Promoção do Empreendedorismo Feminino e divulga junto desta os apoios ao empreendedorismo feminino existentes em Portugal, assim como as realizações mais significativas nesta área. Divulga também informação fornecida pela Rede WES junto de associações de mulheres empresárias.

Um tipo de acção que, quanto a nós, poderá contribuir para esta medida, diz respeito a uma das fases previstas nos projectos de promoção do empreendedorismo feminino – a Criação de Redes no âmbito da tipologia 7.6 POPH -, por isso a considerámos parcialmente executada.

No âmbito da **medida F**, de actualização e divulgação de estudos sobre mulheres em cargos de gestão e na direcção de grandes e médias empresas, foram indicados como estando em realização dois estudos. Um é desenvolvido pela APME:

Indo para os estudos, a APME está a ter um estudo a sério, sobre a realidade do empresariado no feminino, há muitos anos. É um estudo que tem que ser necessariamente caro, porque é necessário avaliar empresa a empresa. Não é olhar para o pacto social, é ir de facto às empresas ver se a mulher que lá está no pacto social como dirigente o é na prática, ou se é só uma forma de obtenção de outros fundos (E32).

O outro, financiado pela tipologia POPH 7.1, é um estudo sobre empreendedorismo feminino em Portugal, encomendado pela CIG a uma Universidade. Parece haver na

indicação deste estudo como realização desta medida, pela CIG, o reflexo de uma confusão entre empresariado feminino e empreendedorismo feminino, também denunciada por uma ONG. É que a medida o que indicava era estudos sobre mulheres em empresas, em cargos de gestão e direcção, não implicando que sejam empreendedoras, empresárias ou detentoras do capital.

O único estudo já conhecido neste domínio foi realizado pela Revista Exame em 2009, sobre as empresas mais cotadas da Bolsa de Lisboa, que indicava que em 418 administradores/as, apenas 20 eram mulheres, e dessas 20 só 9 detinham cargos executivos. Das 9 executivas apenas 2 estavam à frente da empresa.

O INE apenas agendou, concretizou e disponibilizou no Dossiê de Género o indicador "Membros dos Conselhos de Administração nas vinte maiores empresas", e "Proporção de membros do conselho de administração das vinte maiores empresas (%) por Sexo", segundo o critério volume de negócios para os anos 2007 e 2008. Segundo esses dados, em 2007, o número de mulheres nos CA era de apenas 3%, e em 2008 de 3,8%. Já segundo dados da Comissão Europeia Portugal surge em 3º lugar a contar do fim, com uma participação feminina nas administrações das maiores empresas de apenas 4%²⁷.

Relativamente à **medida G** que visava diminuir a segregação horizontal apoiando as entidades empregadoras na criação activa de emprego para o sexo subrepresentado em profissões marcadas por género. Não há informação sobre realização desta medida.

No inquérito que realizámos a entidades com projectos POPH-Eixo 7, 47,27 % das entidades não conhece os incentivos estatais para a contratação de mulheres e de homens para postos de trabalho ou lugares em que estejam em minoria.

Relativamente à **medida H** não dispusemos de qualquer informação que nos permitisse avaliar a sua realização, nem conseguimos captar qualquer realização desta medida.

Quanto à sensibilização dos agentes dos serviços de emprego e formação profissional para a divulgação de ofertas profissionais não discriminatórias em função do

²⁷ Comissão Europeia (2010), "More women in senior positions key to economic stability and growth", com base nos dados de 2009 da "Database on women and men in decision-making".

género (**medida I**), o tipo de realização é de impacto limitado e difícil de prever. As acções indicadas centram-se na implementação, por parceria constituída pela CITE, CESIS, CH Consulting, Coolabora, ADC e NERCAB, de um projecto de 1 ano (no âmbito do Ano Europeu de Combate à Pobreza), localizado em Castelo Branco, e não de âmbito nacional - "A Dessegregação Profissional no Combate à Pobreza".

Da CIG foi enviado um ofício ao Vice-presidente do IEFP, em 2008, estando actualmente em realização formação na área da cidadania e igualdade de género para *focal points* do Centro de Emprego (em curso em 2010). A primeira acção de formação teve a duração de 7 horas, decorreu em Lisboa nas instalações do IEFP, em 16 de Junho de 2010, e nela participaram 36 técnicos/as de emprego. A segunda acção deverá cobrir os restantes cerca de 50% dos centros de emprego e está agendada para Setembro de 2010. A sua realização tão próxima à elaboração deste relatório não nos permitiu obter informação sobre o grau de satisfação de formandos/as e que confirme se em consequência desta formação os *focal points* já foram nomeados. A criação de *focal points* para a IG nos centros de emprego do país seria uma acção de grande e sustentado impacto.

A **medida J** relativa à divulgação junto das empresas públicas de mecanismos para adopção de planos para a igualdade, conforme a Recomendação RCM nº 49/2007, de 28 de Março, teve na CITE a entidade que mais contribuiu para a sua realização de forma determinante. Ela trabalhou com 3 empresas públicas (RTP, TAP e GALP), testando nelas o *Guia de Auto-avaliação em Igualdade de Género para as Empresas* e realizando em cada uma delas uma auditoria de género. No âmbito do projecto *Equal Diálogo Social e Igualdade nas Empresas*, a CITE e suas parceiras produziram também o referido Guia, um *Solucionário* e um *Referencial de Formação em Igualdade de Género para Consultores/as e Auditores/as*. Trabalhou também com a empresa APLD (Porto de Leixões), que está a desenvolver um Plano, dando formação aos seus quadros:

Há um outro sector empresarial do Estado em que fizemos um trabalho de sensibilização muito importante. Também fizemos alguma formação para os quadros, e é uma empresa que está a candidatar-se ao Prémio *igualdade é qualidade*, porque está a desenvolver um plano de acção para a igualdade, que é a APDL, o Porto de Leixões. Essa sim já está a desenvolver um plano. Em

termos nacionais é a única que eu conheço do sector empresarial do Estado (entrevista com presidente e técnicas da CITE).

A intervenção da CIG consistiu:

- na participação em projectos (de que a CITE era a promotora);
- na contratualização e divulgação de *Guião de Implementação dos Planos para a Igualdade nas Empresas*;
- numa comunicação em congresso do INA.

A **medida K**, por sua vez, dizia respeito à divulgação dos mecanismos para a implementação de Planos para a Igualdade no sector privado.

A medida tem sido concretizada com o financiamento para projectos do POPH, tipologia 7.2; com a divulgação dos já referidos guiões e outros instrumentos pela CITE e CIG; com sessões públicas de divulgação; e nas redes de RSO. A CIG acompanhou também a Comissão Técnica de Organizações Familiarmente Responsáveis (FRO); o Projecto FRO (monitorização de 3 acções de sensibilização e informação sobre boas práticas nas empresas em 2009).

No âmbito da tipologia 7.2, a CIG financiou 30 projectos no primeiro concurso (1.750.817,24€) e 15 no segundo (1.247.139,35€). No primeiro concurso, o financiamento incidu maioritariamente no sector privado não-lucrativo, essencialmente associações comerciais, industriais e empresariais (12 projectos), seguido da Administração Pública Local (11 projectos), nas regiões Norte e Lisboa. No segundo concurso, verificou-se a mesma tendência, com 11 projectos no sector privado não-lucrativo e 2 na administração pública local.

Medida L – O Prémio Igualdade é Qualidade, com a nova Lei Orgânica da CIG (Decreto-Lei nº 164/2007, de 3 de Maio) passou a ser promovido pela CIG e CITE. O Prémio vai já na sua 9ª edição. Na 8ª foram premiadas as empresas AXA Seguros Portugal, S.A. e a IKEA Portugal - Móveis e Decoração, Lda; receberam menções honrosas a Metalomecânica Vítor Monteiro, Lda., a Nova Gráfica de Amaral, Rodrigues & Resendes, Lda., a ORACLE

Portugal, Sistemas de Informação, Lda. e os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento da Câmara Municipal de Loures.

Houve no último ano uma revisão de alguns aspectos do Prémio. Concretamente, houve uma simplificação administrativa, uma alteração do formulário, que agora é colocado e descarregado *online*, uma revisão do Regulamento com contributos de todos os elementos do júri. Foi criado um selo do Prémio, o que procura contribuir para a maior visibilidade do Prémio. Também se incentivaram mais as PME a participar no Prémio, o que teve já resultados nas candidaturas à 8ª e 9ª edição; duas PME tiveram inclusivamente menções honrosas. Segundo informação da CITE, na 9ª edição verificou-se um aumento exponencial de candidaturas de Câmaras Municipais e da Administração Pública, reflexo das medidas de apoio e incentivo ao desenvolvimento de PI. As entidades da economia social continuam a candidatar-se pouco ao Prémio, o que poderá recomendar medidas específicas de incentivo para este sector tão importante em termos de emprego, essencialmente feminino, como se sabe.

Relativamente à **medida M** – que previa a definição de orientações para a integração na negociação colectiva da elaboração de Planos de Igualdade, não foi indicada nenhuma acção de realização.

Destaca-se a já referida ausência de participação dos sindicatos das candidaturas aos Planos de Igualdade (POPH, 7.2), o que à partida, contradiz o objectivo desta medida. O seu envolvimento, como parceiros dos projectos/processos de PI nas empresas, parece-nos uma condição decisiva para uma sua maior consciencialização e para melhor efectividade desses mesmos Planos. Em futuras aberturas de candidaturas esta situação deverá ser acautelada, de modo a não excluir a representação dos trabalhadores e das trabalhadoras ao nível das comissões de empresa, onde elas existirem, bem como de potenciar o diálogo social para o objectivo da promoção da IG nas organizações.

Medida N – tratava-se de realizar e actualizar estudos sobre disparidades salariais. Não se conhece a realização ou actualização de qualquer estudo. Apenas é indicada, como elemento de realização da medida, a participação da CITE num projecto em parceria com a CGTP-IN, e a sua organização de um seminário "O trabalho de mulheres e homens terá o

mesmo valor?". O projecto referido foi coordenado pela CGTP-IN, e formou dirigentes sindicais para as metodologias de avaliação de postos de trabalho. O projecto deu origem a dois produtos (um guia e um referencial de formação), garantindo assim alguma sustentabilidade, pela sua disseminação e utilização.

A **medida O** previa, enquanto indicador de processo, a promoção de uma campanha de sensibilização a nível nacional, que alertasse para a importância do princípio da igualdade entre mulheres e homens no acesso ao emprego, progressão na carreira e acesso a lugares de decisão, e que incentivasse à sinalização de situações discriminatórias baseadas em estereótipos de género. Não é conhecida nenhuma campanha nacional com esta finalidade específica. Porém, a CITE entende ter contribuído para a execução desta medida com a publicação no jornal Expresso de um encarte (na edição de 12 de Setembro de 2009), com sessões de apresentação de livros sobre a temática da IG no emprego e trabalho, nas livrarias FNAC, e com a elaboração do Relatório sobre o Progresso da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional, 2006, 2007 e 2008, enviados à Assembleia da República. Considera também a emissão e publicação de pareceres como uma forma de concretizar esta medida.

A CIG indica a campanha "as mulheres fazem a democracia melhor...", claramente associada ao período eleitoral e às questões da paridade na vida política, como elemento de realização desta medida. Na nossa perspectiva, tal dificilmente poderá ser aceite pela falta óbvia de enfoque nas questões do trabalho, emprego, carreira, enfim na vida profissional, como previa a medida.

A **medida P** visava reforçar os mecanismos de fiscalização da ACT. Apesar de não nos ter chegado qualquer informação da parte do MTSS, em entrevista com a conselheira foi possível colher a informação de que foram feitas já 7 acções de formação, com 83 participantes. Soubemos também que nos estágios dos 150 novos/as inspectores/as houve matéria da igualdade. Isto parece-nos decisivo, contribuindo para a capacitação do corpo inspectivo da ACT para o reconhecimento e fiscalização de situações de discriminação. Não dispomos, porém, por falta de envio do MTSS, de informação quanto aos indicadores de processo e realização indicados no Plano. A CIG promoveu acções de formação sobre

tráfico de seres humanos para inspectores/as de trabalho em Lisboa, Aveiro e Porto, no 1º semestre de 2010.

O mesmo se passa com a **medida Q**, já que o MTSS não nos enviou informação sobre a inclusão de módulo sobre IG na formação profissional. De qualquer forma a CIG contribuiu para a realização desta medida, pela revisão do Referencial de formação em IO, num Referencial de Cidadania e Igualdade de Género.

Mais uma vez, no caso agora da **medida R**, de sensibilização dos parceiros sociais para a integração da IG nas culturas empresariais, não nos foi indicada nenhuma acção de concretização, à excepção da participação da CITE em alguns seminários/debates. Já acima foi referido o afastamento dos sindicatos da elaboração dos Planos, por exemplo, constatamos, porém, que, na realidade, a CGTP organizou diversos encontros e conferências onde foi introduzida a temática, e nos quais a CITE participou. Em termos de estratégia ou dinâmica de trabalho com o empresariado, para além dos projectos que as associações empresariais candidataram ao POPH-7.2, e do insucesso da AIP em conseguir a adesão das empresas suas associadas a nível nacional, a CIG refere a assinatura de protocolos com ANDC e ANE.

Quanto à **medida S** de divulgação do disposto no Código do Trabalho, relativamente ao assédio moral e sexual no trabalho, e em que o indicador de processo previsto era a produção e divulgação de folhetos informativos junto dos parceiros sociais, também nenhuma entidade indicou nenhuma realização.

Um delegado sindical ouvido em entrevista referiu ser esse um dos problemas mais prementes no seu sector, e de mais delicada intervenção. Referia-se nomeadamente às inúmeras situações de assédio sexual de que as mulheres são vítimas, naquele sector industrial, e da dificuldade de intervenção dados os elementos culturais que condicionam a apresentação de queixa, por exemplo. A dimensão das empresas e o estilo de gestão, ainda bastante patriarcal, concorrem para esta situação (ent. 59).

A intervenção neste domínio tem sido, como se sabe, diminuta. No caso das entidades que responderam ao nosso inquérito, 75,45 % não tem medidas de combate e de tratamento das situações de assédio sexual e moral.

b) Eficácia e Impacto na Independência Económica

Empreendedorismo

A inovação na tipologia 7.6 de apoio financeiro ao desenvolvimento de projectos de empreendedorismo é o facto de ela ser constituída de 4 fases sequenciais, às quais as entidades se devem candidatar também sequencialmente. Assim, depois da formação, devem candidatar-se às seguintes: - consultoria, prémio ao arranque e constituição de redes. As entidades que responderam ao questionário que lhes propusemos consideraram:

- adequada (50%) e muito adequada (44%) a sua desagregação em 4 fases sequenciais (formação, consultoria, prémio ao arranque e criação de redes);
- adequados (72,22%) os montantes dos apoios previstos para cada fase;
- adequada (66,67 %) a duração das acções de cada fase.

A existência do apoio financeiro extensivo para além da fase de formação foi destacada como bastante facilitadora, pelas entidades entrevistadas. O montante que consideram mais limitado é o previsto para a constituição de redes, nomeadamente pelo facto de apenas serem elegíveis rendas e amortizações. Um dos aspectos que consideram cruciais para o êxito de todo o processo e para evitar a desistência das formandas é a celeridade na aprovação e operacionalização de cada uma destas fases sequenciais. Pausas prolongadas entre o fim da formação e o início da consultoria contribuem para a desmotivação das pessoas envolvidas no processo. Reconhecem que têm uma boa taxa de sucesso para já, mas que isto se deve ao facto de estarem ainda na transição da formação para a consultoria. As desistências que tiveram na formação ficaram essencialmente a dever-se à obtenção de emprego por parte das mulheres.

A redução da carga horária de formação e de consultoria, introduzida pelo Despacho n.º 17245/2009, DR - 27 de Julho de 2009, foi um dos aspectos mais criticados pelas entidades. Registe-se que a carga horária de formação passou de 350 para 196 horas e a de consultoria de 100 para 80 horas. Estas reduções são muito significativas e, segundo as opiniões colhidas, colocam em risco a sustentabilidade e a eficiência das acções desenvolvidas, até porque “empreendedorismo não é arranque de empresas, também é,

mas não é só; e o decisivo é um apoio de proximidade que se dá na consultoria e depois dela” (associação de mulheres empresárias, entrevistada). Entendem as entidades que uma política que passou a apostar na distribuição e extensão dos apoios, e menos na sua concentração, pode concorrer para a perda de qualidade, eficácia e sustentabilidade das intervenções.

Em termos dos indicadores de resultados previstos não nos foi disponibilizada informação quantitativa sobre, por exemplo, número de acções de formação ou número de mulheres abrangidas. A maioria das entidades promotoras de projectos de empreendedorismo que responderam ao nosso inquérito considera que “A promoção do empreendedorismo feminino não tem sido eficaz em Portugal” (53%). As acções que vêm como mais pertinentes para esse objectivo são:

- Programas de formação e reconversão de mulheres desempregadas (64%);
- Divulgação de casos de sucesso de empreendedorismo feminino (58%).

Já as campanhas de divulgação apenas são vistas como tendo um grau razoável de pertinência.

Como principais factores obstaculizadores do empreendedorismo das mulheres em Portugal, foram apontados pelas entidades factores de ambiente e contexto e não tanto características das mulheres, o que assinalamos positivamente. Assim foram destacadas 4 razões principais:

- Ambiente cultural adverso ao risco e à inovação (39%);
- Poucas estruturas de apoio e acompanhamento das iniciativas (36%);
- Falta de incentivos financeiros (33%);
- Desigualdades entre homens e mulheres no trabalho e na família (31%).

Porém, 53% entende que “a formação para o empreendedorismo feminino não exige uma abordagem completamente diferenciada”; e 55,56 % considera que “se baseia numa capacitação essencialmente técnica das mulheres”. Talvez por isso não considerem que as associações de mulheres empresárias estão mais preparadas para promover o empreendedorismo feminino (a resposta é maioritariamente negativa - 72%).

Representantes de associações de mulheres empresárias, ouvidos/as em entrevistas, duvidam que as entidades sem experiência de trabalho com mulheres possuam as competências e metodologias necessárias para desenvolver os projectos da 7.6 de “uma forma cabal”.

Muito sinceramente, a [minha organização] duvida que todas aquelas entidades que têm medidas 7.6 a decorrer tenham as competências e as metodologias apuradas para os poder desenvolver de uma forma cabal, mas vale o que vale (E32).

Nas entrevistas que foram realizadas com diversas entidades promotoras de empreendedorismo feminino, foi possível constatar formas relativamente diferenciadas de abordar os projectos. Se para entidades sem experiência de trabalho com mulheres, e com uma vertente mais empresarial, a questão do empreendedorismo coloca-se quase da mesma forma que o empreendedorismo no geral, sem especificidades relativas ao facto de estarem a trabalhar com mulheres, no caso de entidades com experiência de trabalho com mulheres o diagnóstico de género no balanço do desenvolvimento dos projectos aparece com mais premência. Com efeito, foram destacadas as questões:

- das dificuldades de conciliação acrescidas das mulheres;
- da segregação ocupacional e a preferência por áreas de negócio mais feminizadas e frágeis;
- da falta de autonomia das mulheres;
- das necessidades acrescidas de empoderamento das mulheres.

Estas representações parecem indicar uma sensibilidade mais apurada que se poderá traduzir, quanto a nós, numa mais-valia em termos de acompanhamento às mulheres e de consistência dos projectos. Algumas associações empresariais ou centros tecnológicos ouvidos referiram, inclusivamente, que consideram não se justificar a existência de financiamentos específicos ao empreendedorismo feminino. Consideramos, face a isto, que muitas ter-se-ão candidatado por uma questão de oportunidade de financiamento, o que põe em causa o sentido e resultado destas medidas de discriminação positiva. De futuro devem ser definidos de forma mais restritiva a tipologia de operadores a apoiar e financiar, já que não pode deixar de causar perplexidade esta indiferença às questões de género, manifestada ainda no decurso dos processos, reveladora da ausência

de aprendizagem organizacional e de sensibilidade para as questões da igualdade de género por parte das entidades. Promover políticas de discriminação positiva com entidades que não acreditam nelas não contribuirá certamente para a sua eficácia, a menos que se promovam mais activamente e intensivamente formas de aprendizagem e sensibilização organizacional para a igualdade de género.

Consideramos, ainda assim, relevante que as entidades (54 entidades) com projectos financiados tenham assinado, em 2009, uma Declaração “Compromisso com a Igualdade” promovida pela CIG (1º concurso). Face aos resultados que apreciamos acima, subsiste porém a dúvida quanto ao significado desse gesto, nomeadamente se ele vai além de um formalismo protocolar.

Quanto à divulgação do micro-crédito, 52,78 % das entidades com projectos da tipologia 7.6, que responderam ao nosso inquérito, consideram a medida de divulgação de informação sobre micro-crédito razoavelmente pertinente. Uma delas contrastou a situação portuguesa com a espanhola e cabo-verdiana nesta matéria, já que lá são associações de mulheres empresárias que gerem os programas de microcrédito. Cá, lamentam o facto de o microcrédito estar “dominado” pelas entidades bancárias e a pouca capacidade de acção da Associação Nacional de Direito ao Crédito:

É um papel desgraçado [o da ANDC]. Porque ela tenta fazer o apoio aos planos de negócios, e fazer a negociação com os bancos, mas não consegue, não tem possibilidade de o fazer, não tem apoios. Tenta, vai tentando. Eles não fazem formação e depois consultoria especializada; portanto assim, não conseguem (E 32)

Relativamente ao apoio à criação de redes para incremento do empreendedorismo feminino, algumas entidades ouvidas em entrevista lamentaram as limitações de financiamento e apoios à criação e manutenção destas redes, consideradas fundamentais à sustentabilidade dos projectos de empreendedorismo lançados pelas mulheres:

Há aqui um desequilíbrio entre uma coisa e outra. E isso reflecte-se depois mesmo na articulação entre o PNI e o eixo 7. Por exemplo, na integração de redes, eu acho uma gargalhada. Quando nós olhamos para aí, para a criação de redes de empresários... ok, mas eles não consideram elegível a elaboração de sites, o que é querem que eu faça? [Risos] (E32)

É ridículo, mas é verdade. Redes, mas não pagam os sites. (E93)

Portanto, aquilo que pagam numa rede, mesmo no eixo 7.6, é o aluguer e a amortização... mas isto não é integrar as pessoas em rede! Mas ... ninguém sabe o que está a dizer?! O salto tecnológico não é ter acesso a uma conta de internet! Isto não é nada. A tecnologia tem que ser posta ao serviço de alguma coisa. Não é o facto de eu ter um PC à minha frente, com ligação à internet, que me permite estar em acesso em rede. Quem é que gere as plataformas? Como se criam e articulam? Como é que se alimentam? A [associação] já tem um site que foi apoiado ainda no âmbito do SATF-ONG, que está completamente desadequado porque hoje em dia as tecnologias mudaram completamente, portanto não podem desenvolver mais nada. Ou tem que actualizar aquele, mas aquele não é actualizável, ou os custos de actualização são superiores à criação de um site novo. Há aqui uma desarticulação. Eu não sei muito bem o que é que querem (FG GT).

Planos de Igualdade no sector público e privado

Quanto ao incremento da implementação da Resolução do Conselho de Ministros que recomenda a elaboração de PI nas empresas do sector empresarial do Estado, reconhece-se que a dificuldade ao nível desta medida se prende com a sua monitorização e com a vigilância do cumprimento efectivo daquela Recomendação do Conselho de Ministros pelas empresas em questão.

Essa pressão vinda de fora para as empresas. As empresas do sector empresarial do Estado estão todas em falta. Deveria, estas coisas, deveriam ser penalizadas, e era importantíssimo os Ministérios onde estão integradas começarem a actuar. É a única forma. Se não for assim, se não forem penalizadas, não ligam nenhuma (ent. 30, técnica da CITE).

Estas empresas prestam informação, relativamente a este cumprimento, no *site* da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças através do envio de Relatórios dos Princípios de Bom Governo das Empresas Públicas (<http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/relatorios-dos-principios-de-bom-governo>). No Relatório de 2009 regista-se a informação de que 76 empresas (90%) adoptaram Planos para a Igualdade (pp. 15).

Quando consultados os relatórios disponíveis nos sites de algumas das empresas foi muito difícil comprovar a existência dos referidos Planos. Ao contrário do previsto como indicadores de processo e resultado do III PNI, não dispusemos de qualquer informação de nenhuma entidade.

No site da AdP - Águas de Portugal, SA, por exemplo, diz-se que a empresa cumpre este princípio de “forma total”, o que não parece comprovado pela argumentação genérica transcrita abaixo:

O Grupo AdP preconiza a diversidade garantindo a igualdade de oportunidades aos seus colaboradores e promovendo a integração de pessoas com deficiência. A AdP foi das primeiras empresas portuguesas a subscrever o Código de Conduta de Empresas e VIH.

(Relat online: [Avaliação do cumprimento dos Princípios de Bom Governo](http://www.adp.pt/files/615.pdf); <http://www.adp.pt/files/615.pdf>).

No âmbito deste estudo foi enviado um pedido de informação a uma amostra de 15 das empresas constantes da listagem: **Empresas com elevado grau de cumprimento dos PBG's** (<http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/relatorios-dos-principios-de-bom-governo>). Questionámos as empresas relativamente a:

- pessoa responsável pelo processo na empresa;
- guião de diagnóstico utilizado;
- estratégia metodológica prosseguida;
- dificuldades encontradas;
- Plano de igualdade em implementação;
- resultados apurados até ao momento.

Apenas 5 nos responderam (AICEP Portugal; Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A.; Centro Hospitalar do Nordeste; Docapesca; ANA, S.A.). A Docapesca tem em implementação um processo de elaboração de um Plano, e usa o Guião disponibilizado pela CIG; o CHN conta com uma Conselheira de Igualdade de Género, que já realizou o diagnóstico e coordena agora a elaboração do Plano. A ANA, S.A indica que:

Neste particular, a ANA, S.A. tem prestado a atenção necessária no sentido de «capacitar os colaboradores para as exigências estratégicas da organização, apostar na gestão do capital humano, das competências e do desempenho, promover a eficiência de gestão e de comunicação»²⁸, enfim, «inovar e motivar através do reconhecimento»²⁹, pautando a sua actuação por uma efectiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, pela eliminação de discriminações de carácter negativo e pela prossecução de medidas tendentes a promover a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional (ofício resposta da ANA, SA).

²⁸ in Relatório de Sustentabilidade 2008.

²⁹ in Relatório de Sustentabilidade 2008.

Esta mesma empresa foi recentemente noticiada na imprensa nacional por, desde 2006, não conceder o prémio de assiduidade às mães trabalhadoras que têm dispensa para amamentação, o que segundo parecer da CITE e auto de notícia da ACT (que ainda não havia sido notificado à empresa à data da notícia) configura prática de discriminação (*Público*, 5.7.2010). Esta situação é semelhante a uma outra, desta vez com a empresa TAP Portugal, que depois de parecer da CITE, recorreu ao Tribunal do Trabalho, mantendo o seu entendimento quanto ao diferendo. Lembremo-nos de que esta empresa tem sido distinguida no âmbito do Prémio Igualdade é Qualidade, o que aparece claramente como contraditório face às suas práticas em matéria de direitos de maternidade.

A outra empresa que nos respondeu foi a Lusa, SA que disse não possuir qualquer plano para a igualdade, por não existirem razões para a existência de tal plano na empresa (por conter no seu código de conduta o princípio da não-discriminação).

A AICEP diz “naturalmente respeitar” a Recomendação, o que se expressa nas “taxas de feminilidade e masculinidade” de trabalhadores/as e chefias.

Existe uma heterogeneidade de situações, entendimentos e dispositivos para a implementação de PI, como podemos verificar nesta pequena amostra. Na falta de mecanismos fiscalizadores e de acompanhamento mais próximos e efectivos, será muito difícil observar o cumprimento da RCM, bem como potenciar o seu impacto com PI transformadores e marcantes. A identificação e divulgação de boas práticas em empresas na promoção de PI têm sido empreendidas pela CIG, nomeadamente na Rede RSO, o que pode constituir um impulso para a melhor concretização desta Recomendação cujo cumprimento parece não dispensar, porém, monitorização mais efectiva.

Quanto aos Planos no sector privado, impulsionados como vimos pela tipologia 7.2 POPH, 26,36 % das entidades que responderam ao nosso inquérito tinham em implementação um plano para a igualdade. 50% diz recorrer a consultoria externa para a elaboração/implementação do PI; para além destes, e a nível interno estão essencialmente envolvidos Quadros superiores (80%) e Colaboradores/as em geral (70%). Apenas em 40% das entidades que desenvolvem planos é reportado o envolvimento de dirigentes de topo.

Em termos de áreas da organização abrangidas pelos Planos em questão, temos que as 4 áreas em que os planos mais estão a intervir são:

- Respeito pela dignidade de mulheres e homens (100%);
- Missão, valores e estratégia da organização (90%);
- Conciliação entre trabalho, família e vida pessoal (80%);
- Comunicação e imagem (80%);

As 4 áreas de menor intervenção são:

- Remuneração e gestão das carreiras (40%);
- Participação dos trabalhadores e das suas estruturas representativas (40%);
- Protecção da maternidade e da paternidade (60%);
- *Mainstreaming* de género nas áreas de intervenção sectorial (60%).

50% dos Planos em desenvolvimento não estabelece quaisquer metas para os objectivos delineados.

Na generalidade, as entidades inquiridas e que desenvolvem projectos no eixo 7 revelam ser pouco expressivas quanto a práticas organizacionais respeitadoras dos princípios da promoção da igualdade de mulheres e homens:

- 69,09 % respondeu não possuir qualquer tipo de medida para a selecção do sexo menos representado no acesso a certas profissões/funções;
- 18% diz que "Os anúncios de vagas de emprego não contêm elementos indirectamente discriminatórios em função do sexo (Ex. "disponibilidade total", "estado civil")";
- 75,45 % não possui medidas de combate ao assédio sexual e moral;
- 66,36 % não tem afixada informação sobre direitos maternidade e paternidade.

De futuro parece recomendável impor como critério de aprovação de candidaturas, o comprovativo de que as entidades cumprem pelo menos a legislação nesta matéria. Até

porque 78% das entidades inquiridas concorda com a obrigatoriedade de existência de planos para a igualdade.

A via das associações empresariais parece também não ter surtido efeitos multiplicadores na adesão de empresas à promoção de PI. A comprová-lo o facto de a AIP ter visto uma candidatura sua aprovada, que previa a possibilidade de elaboração de 58 PI em empresas da sua rede, e não ter conseguido a adesão de nenhuma delas, como lamentado por técnicas da CITE, em entrevista:

Houve imensas candidaturas aos Planos para a Igualdade, que foram submetidos acima de tudo através de associações empresariais, e algumas empresas de consultoria que apoiavam as empresas nas candidaturas (...). E depois iam sendo aprovadas. E a CIG aprovou candidaturas numerosas... Por exemplo, a AIP candidatou-se para os seus núcleos empresariais do país para aplicar 58 planos para a igualdade, viu tudo aprovado. Na zona Centro a mesma coisa. O que é que aconteceu? A AIP devolve isso aos núcleos locais para eles trabalharem com as empresas para a implementação dos planos que tinham sido aprovados. A AIP não viu uma única empresa a querer fazer o plano. E outras que tinham condições para o desenvolver, como a Auchan, e outras empresas através da SLH Consulting de Coimbra, que viram recusados projectos porque não havia verba. Há aqui um problema grave. (...) Andamos a fazer um trabalho imenso pelo país, que poderia ter tido continuidade e agora perdeu... (E30).

Da parte da AIP a explicação para a rejeição prenderam-se com a falta de interesse das empresas neste tipo de prática:

As empresas não vêem interesse neste tipo de projectos, ainda por cima numa fase como estamos de crise, em que se receia mexer no interior das organizações. Foi uma altura melindrosa para mexer nos recursos humanos. Nós até lhes falámos do Prémio que depois podiam concorrer, mas não as conseguimos conquistar (E41).

Um aspecto apontado criticamente relativamente a estas candidaturas a PI diz respeito ao afastamento dos sindicatos destes processos. Por um lado, eles não podem apresentar candidaturas à Medida, e, por outro, acabam por não ser envolvidos pelas empresas nos processos de diagnóstico e elaboração dos PI, como denunciava uma representante de um departamento de mulheres de uma central sindical:

Desde nós estarmos limitados a participar em planos para a igualdade... Pensamos que é fundamental ter planos tripartidos, e também não temos condições, as empresas têm, mas as organizações dos trabalhadores estão vedadas nessa situação (E41).

Os sindicatos estão todos arredados disso, portanto... há os conselheiros para a igualdade, mas os sindicatos não estão nisso. Os planos são só implementados por eles, a parte e a vertente dos trabalhadores não sabemos nada. Ou são as empresas privadas, ou a administração pública e local, não há diálogo social. Eles fazem, determinam, publicam e contabilizam (E89).

Esta entidade colocou mesmo a questão ao Parlamento Europeu. Um delegado sindical entrevistado (ent. 59) expressou claramente a constatação que faz no seu sector de que as entidades empregadoras só alterarão as suas práticas discriminatórias se forem obrigadas, não bastando os planos que, quando existem, actuam mais nos domínios da conciliação e dos estatutos (percepção que coincide com os dados acima referidos).

Prémio "Igualdade é Qualidade"

Nas apreciações sobre este Prémio vimos subsistir uma crítica, constatada a partir da persistência de práticas de precariedade laboral em algumas das empresas premiadas, por exemplo, como denunciaram os sindicatos membros dos júris:

Isso é exactamente como o prémio 'igualdade é qualidade'. Há uma série de empresas que vão receber agora o prémio, que não têm condições para receber o prémio. Mas quem fez avaliação, são pessoas que não dominam o trabalho. E portanto só a CGTP é que votou contra! Porque sabe que de facto a nível da situação dos trabalhadores, nunca podem dar prémio a certas e determinadas empresas que vão dar na 6ª feira. Não deram à TAP porque nós levantámo-nos, dissemos que íamos embora, senão até davam à TAP! (E88).

Encontramos outra constatação das dificuldades de ampliar os efeitos deste Prémio nas notícias que têm surgido de empresas que já foram premiadas e que agora são acusadas de práticas discriminatórias, como é o caso da TAP (2000 e 2007), já referido acima. Este tipo de situações pode contribuir para a descredibilização do Prémio.

Quanto ao conhecimento do Prémio, 37,27 % das entidades com projectos POPH, que responderam ao nosso inquérito, não o conhece. As que conhecem, conheceram-nos nos sites da CITE e CIG (77%) e na imprensa (31%). Estes dados comprovam a percepção da Conselheira para a Igualdade do MTSS de que:

...pouca gente conhece, a não ser as pessoas que estão envolvidas na área. Se eu falar com a minha vizinha do lado ela não sabe que existe.

Disparidades Salariais

Em sectores como o da cortiça as disparidades salariais persistem. Este sector tem sido inclusivamente notícia pela existência de um acordo colectivo paralelo que prevê a eliminação das discriminações salariais entre mulheres e homens de grupos/categorias diferentes mas conteúdos iguais, até 2015. É um acordo onde os parceiros sociais reconhecem a existência de discriminação salarial directa. Em entrevista a delegado sindical do sector foi-nos denunciada esta persistência e a dificuldade de obter da parte das várias entidades públicas responsáveis, como a ACT e a DGERT, uma actuação satisfatória. Apesar das diversas insistências e denúncias, aquando de cada novo Acordo Colectivo, a ACT tem muita dificuldade de actuação no terreno, até porque aos diversos Autos de Notícia que vai passando, as empresas apelam para os tribunais, bloqueando a resolução das situações.

Aliás, como nos foi dito pelos dirigentes sindicais, a actuação da ACT acaba por ser vista como bastante decepcionante e limitada já que as empresas encontram na Justiça (lenta) um retardador da eliminação de situações reconhecidas (por ACT, CITE) como discriminatórias.

O Estado é visto, naquele sector, como um parceiro excessivamente neutro e demitido, que não actua mais assertivamente no sentido de obrigar o patronato a cumprir a lei. Um exemplo não só desta neutralidade e demissão, mas que ilustra bem um comportamento paradoxal da parte do Estado foi a concessão de um Plano de Apoio à Indústria da Cortiça (PAIC), em 2009. Aquando do anúncio deste apoio ao sector a presidente da CITE alertou para a necessidade de que as situações de discriminação salarial fossem sanadas, o que acabou por não acontecer. Também o sindicato colocou a questão ao Ministro da Economia de então que disse desconhecer que tal problema “ainda subsistia”.

3.2.3 – Conclusões

A esmagadora maioria das medidas eram de activação de terceiros, especialmente as destinadas à promoção do empreendedorismo e dos planos de igualdade nas empresas

privadas. Estas medidas foram realizadas em larga medida com a contribuição do financiamento do POPH. Consideramos decisivo que de futuro se defina como condição obrigatória de candidatura a apresentação de um plano de melhoria interna com enfoque nas questões da igualdade, por parte de todas as entidades financiadas. Isto de forma a as intervenções preconizadas e materializadas sejam consistentes e coerentes.

Verificou-se uma forte aposta na promoção do empreendedorismo feminino, através do financiamento de projectos disseminados pelo país, e na promoção de planos para a igualdade nas organizações, numa intensificação da articulação com as empresas e associações empresariais. De futuro, porém é importante que se criem mecanismos mais eficazes e acompanhamento e monitorização da sua implementação, bem como do cumprimento dos princípios de bom governo nas empresas públicas. A intervenção da CITE como instância de acompanhamento destes processos pareceria estratégica, tendo em conta o seu know-how. Também o desenvolvimento de dispositivos para a integração dos representantes sindicais no processo de criação e implementação dos PI é um aspecto a não descurar, tal como aconteceu agora.

Cinco medidas eram de gestão interna, especialmente dirigidas à formação e sensibilização de agentes de entidades públicas que actuam no sector do trabalho e do emprego, como a ACT, os agentes de emprego, e para a produção de estudo, depreende-se pelas entidades/ministérios indicados (F, I, M, N e P). A importância destas medidas dirigidas a entidades públicas com actuação nos domínios do trabalho e do emprego afigura-se da maior importância, até pela persistência de situações de discriminação neste domínio. Deve por isso, manter-se e até intensificar-se o reforço de formação e de disponibilização de meios para a promoção da igualdade aos organismos do MTSS relevantes (ACT, IEFP, CITE).

Parece vital fortalecer a articulação entre a CIG e a CITE, para uma actuação mais efectiva e consistente, dadas as competências da segunda neste domínio do trabalho e emprego. Note-se que existe ainda um sentimento de falta de articulação e de trabalho conjunto transmitido na entrevista realizada naquela instituição.

Um aspecto que gostaríamos de destacar também é a falta de investimento em acções para o combate à segregação horizontal e vertical (medidas F, G e N), e ao assédio sexual e moral (medida S), o que deve ser acautelado em futuros Planos. Particularmente uma intervenção para as questões da disparidade salarial em função do sexo do/as trabalhadore/as deve merecer uma atenção mais sistemática, estruturada e abrangente.

Pontos Fortes

- Extensão e dimensão do investimento no empreendedorismo feminino; articulação com Associações empresariais e comerciais, com Centros Tecnológicos e de Desenvolvimento;
- Forte aposta e apoio de Planos para a Igualdade em organizações de diversos sectores (público e privado; lucrativo e não-lucrativo);
- Produção e divulgação de informação sobre práticas de gestão promotoras das IG e dos princípios e práticas de RSO;
- Intensificação da relação e do trabalho com as empresas para a promoção da IG. Reforço também da relação e trabalho com associações empresariais e comerciais.

Fragilidades

- Número elevado de medidas o que leva à dispersão;
- Excessivo enfoque no empreendedorismo feminino e inexistente intervenção em domínios como o do trabalho doméstico, imigrante, e em medidas mais eficazes de fiscalização e resolução de situações de discriminação (inclusivamente nas empresas públicas e nos Acordos Colectivos de Trabalho);
- Acção muito reduzida e insuficiente nas medidas que tinham a ver com a segregação vertical e horizontal no trabalho;
- Insuficiente intervenção nas questões das disparidades salariais;
- Persistência das limitações da actuação da ACT na inspecção e reparação de situações de discriminação laboral com base no sexo;

- Não envolvimento dos sindicatos e do diálogo social nos Planos para a Igualdade;
- Falta de mecanismos fiscalizadores e de acompanhamento mais próximos e efectivos da RCM nº 49/2007, de 28 de Março;
- Inexistência de mecanismos que proporcionem uma vinculação mais efectiva das entidades financiadas, por exemplo na 7.6, às políticas de discriminação positiva e à promoção interna da IG;
- Nenhum tipo de intervenção relevante para o reforço da informação e meios de prevenção e resolução de situações de assédio sexual e moral no trabalho.

3.2.4 – Recomendações

58. Criação e gestão centralizada de uma rede (ou aperfeiçoamento da Rede Ser Empreendedor@) que congregue toda a informação de apoio ao empreendedorismo (divulgação de apoios, boas práticas, formação, redes de comercialização, bolsa de ideias de empreendedorismo, etc) – “CIG Empreendedorismo” – com ligação directa a partir do site da CIG, e que integre informação e ligação para todos os projectos e entidades envolvidas em projectos da tipologia 7.6.
59. Como recomendado na Estratégia Europeia para a Igualdade 2010-2015, estudar o desenvolvimento de um sistema de isenções para as empresas criadas por mulheres.
60. Ampliar o conhecimento do Prémio Igualdade é Qualidade pela sua divulgação nos sites de entidades como o IAPMEI, no Portal da Empresa (<http://www.portaldaempresa.pt/CVE/pt/Geral/SobreoPortal>), nos sites de associações empresariais, Instituto Português da Qualidade, e outros ligados ao sector da economia e empresas.
61. Tornar obrigatória a participação em acções de formação e sensibilização para a igualdade de género a empregadores e responsáveis pela gestão das pessoas nas empresas beneficiárias de financiamentos públicos. É interessante alargar esta sugestão a dirigentes de empresas de sectores que beneficiem de planos de apoio financeiro do Estado e tornar obrigatória a elaboração de diagnósticos e de Planos

para a igualdade nessas empresas, a definir com a participação dos sindicatos nos Acordos colectivos de trabalho.

62. Elaborar um argumentário e divulgá-lo em todos os sites ligados à economia e sector empresarial (MNE, MTSS, IAPMEI, Asso. Empresariais, IEF, ...), que contenha: Vantagens competitivas da promoção da igualdade de mulheres e homens; divulgação de Prémios, sistemas de majoração, e outros benefícios tangíveis e intangíveis associados a boas práticas.
63. Incluir nos objectivos de avaliação de desempenho dos/as inspectores, metas relativas a fiscalização de práticas discriminatórias em função do sexo. Apresentação anual de relatório à CITE.
64. Legislar no sentido de definir e precisar o conceito de trabalho de valor igual, com vista ao estabelecimento de instrumentos de Inspecção eficazes.
65. Penalizar com a inibição de concorrer a subsídios e financiamentos públicos, durante 3 anos, as organizações que violem os direitos de paternidade e maternidade.
66. Aperfeiçoar e divulgar ferramentas de análise do gap salarial, que permitam diagnosticar os factores para a sua persistência, de forma a dar-lhes visibilidade, tal como recomendado na Estratégia Europeia para a Igualdade 2010-2015. Estas ferramentas deverão ser transversalizadas como instrumentos de trabalho de instâncias inspectivas como por exemplo a ACT.
67. Promover a obrigatoriedade de elaboração de um “plano de acção para a igualdade de remuneração” (com diagnóstico das disparidades, medidas, estratégia de acompanhamento) em sectores onde se diagnostiquem discriminações salariais. Estes processos deverão ter como entidade mediadora e de monitorização a CITE. Os Planos deverão ser discutidos de 2 em 2 anos.
68. Reforçar e aperfeiçoar o sistema estatístico de indicadores sobre gap salarial.
69. Reforçar a capacidade de actuação da CITE, nomeadamente ao nível de recursos humanos e domínios de intervenção: - criação de equipa de monitorização dos Planos de Igualdade no sector público (empresas e Administração Pública Central e

Local); - criação de um Núcleo de Monitorização de Contratos Colectivos de Trabalho e dos “Planos de acção para a igualdade de remunerações” em sectores onde se detecte discriminação salarial.

70. Aperfeiçoar e divulgar a legislação sobre assédio sexual e moral, que torne mais operacionalizáveis as suas identificação e denúncia.
71. Criar um grupo de trabalho para monitorização das políticas nacionais tradutoras do compromisso com a Estratégia Europeia de Crescimento 2020, numa perspectiva de igualdade de mulheres e homens. Este grupo de trabalho deverá ser constituído por representantes da CITE, CIG, Parceiros Sociais, ONGM, ONG, MTSS, MEI entre outras entidades consideradas relevantes, bem como por perita/os.

3.3 – Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal

3.3.1 – Avaliação *ex ante*

O enquadramento da subárea 2.3 toma como referência a definição de prioridades na União Europeia relativamente a esta matéria. O problema sobre o qual este domínio do Plano pretende actuar é o da conciliação da actividade pública e privada. São definidos dois objectivos principais de intervenção: promoção da conciliação entre a actividade profissional, vida familiar e pessoal e promoção da maternidade e paternidade responsável.

O problema da conciliação é identificado em termos genéricos – mudanças no modelo de desenvolvimento devido à entrada das mulheres no mercado de trabalho. Deste modo, o referencial das medidas neste domínio não parte do reconhecimento de uma desigualdade entre homens e mulheres, nas esferas pública e privada, mas sim, da necessidade de conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal “para a promoção de um desenvolvimento sustentável”, que inclui “o crescimento económico” e o “incentivo à natalidade”.

O problema da conciliação parece, assim, mais centrado no declínio demográfico e no modelo de desenvolvimento. O enfoque desta área de intervenção centra-se na protecção da maternidade/paternidade mais do que na igualdade entre homens e mulheres. Das nove medidas incluídas nesta subárea, cinco são, especificamente, sobre o exercício da parentalidade. O Plano menoriza, assim, outras áreas de prestação de cuidados das famílias, nomeadamente os cuidados de idosos e de doentes, que revelam profundas assimetrias de género. Apenas duas das medidas (D e E) referem a importância do reforço das estruturas de apoio para os cuidados de dependentes. Esta opção é tanto mais problemática quanto o grande desafio demográfico hoje colocado à vida familiar é o envelhecimento da população e o aumento de dependentes idosos.

A concretização dos dois objectivos principais de intervenção do Plano nesta área revela um forte investimento nas actividades de sensibilização (medidas A, C, F, I). Embora este tipo de acção seja importante para a divulgação de direitos e de boas práticas seria importante que, simultaneamente, existissem outras medidas com objectivos mais

precisos. Apesar de existir uma orientação clara neste PNI de promover os Planos para a Igualdade e, por essa via, fomentar a adopção de práticas de conciliação, haveria que reforçar quer os incentivos às empresas no sentido de fomentar políticas de conciliação, quer práticas sancionatórias quanto ao incumprimento de direitos fundamentais dos/as trabalhadores/as relativos ao exercício da paternidade e maternidade.

Esta subárea do Plano não apresenta grandes progressos relativamente ao II PNI. Muitos dos pontos fracos apontados no momento da avaliação final do Plano anterior persistem neste domínio. A aposta em acções de sensibilização sem um contraponto de medidas de intervenção directa sobre os problemas fragiliza esta área de intervenção. A definição da maioria das medidas continua a ter um carácter vago, o qual, na maioria das vezes, não é resolvido pelos indicadores de processo que ajudariam a precisar as medidas. A incapacidade de definir públicos-alvo e a atribuição de responsabilidades a diferentes entidades para a execução das medidas são outros dois problemas que reduzem necessariamente a eficácia do Plano.

3.3.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

O quadro que se segue contém a síntese da execução das medidas, no que diz respeito ao estado de execução apurado e aos organismos responsáveis.

Quadro 3.4 - Execução das medidas: Subárea 2.3. Conciliação vida profissional, familiar e pessoal

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso	Informação Indis- ponível/ vaga**	Sem execu- ção ***	Minist/ Organ. Envolvidos
A - Sensibilização direitos parentalidade		X				CIG CITE
B – Licenças maternid. e paternidade	X					CIG CITE
C – Sensibilização práticas conciliação		X				CIG CITE
D – Melhorar estruturas de apoio		X				MTSS
E – Articulação c/ PARES		X				MTSS
F – Campanhas repartição		X				CIG

responsab. domésticas						
G – Apoio à parentalidade responsável	X					MTSS
H – Formação parental		X				CIG, CITE
I – Sensibilização para parentalidade activa		X				CIG CITE
TOTAL	2	7	0	0	0	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 100\%$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 22\%$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso}) / 2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 61,1\%$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0\%$

As fragilidades na formulação das medidas na área da “Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal”, acima enunciadas, tornam difícil uma avaliação da sua eficiência, eficácia e impacto. As formulações vagas e a ausência de metas e objectivos precisos não permitem identificar o que seria a execução plena de cada uma das medidas.

Duas das medidas (B e G) foram consideradas como “executadas”. Para as Medidas B e G assumiu-se que as alterações ao Código de Trabalho e as iniciativas legislativas sobre a protecção da parentalidade cumprem, para o período considerado, os objectivos de “avaliar as regras relativas às licenças de maternidade e paternidade e propor alterações legislativas” e de “aperfeiçoar o quadro legal de apoio a uma maternidade e paternidade responsáveis”, enunciado nos indicadores de processo.

Para as restantes medidas, a classificação como “parcialmente executada” identifica a realização de uma ou várias acções que contribuem para a execução da medida.

b) Eficácia e impacto na conciliação da vida profissional, familiar e pessoal

A execução das Medidas da área “Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal” enfrenta vários problemas: a aposta em actividades de sensibilização e activação de terceiros; a formulação vaga; a articulação com diversos organismos da Administração Pública. Estes factores dificultam a atribuição de responsabilidades e a avaliação de resultados.

A sensibilização e divulgação foram os domínios que congregaram um maior número de actividades nesta área do Plano.³⁰ No entanto, para que estas acções constituam elementos efectivos de intervenção é preciso desenvolver mecanismos que definam claramente públicos e objectivos a atingir. Sem a definição de metas as actividades desenvolvidas são sempre relevantes e, simultaneamente, insuficientes.

A execução da área 2.3 levanta questões relativamente à articulação entre os diversos organismos da Administração Pública, tornando claros os problemas do PNI em afirmar-se enquanto instrumento de política capaz de transversalizar preocupações, objectivos e intervenção. Revela, também, a indistinção entre actividades que resultam do normal funcionamento das entidades e actividades desenvolvidas no âmbito da execução das medidas do Plano.

As entrevistas realizadas a diferentes actores da Administração Pública com responsabilidades na execução do Plano revelam como é difícil este constituir-se como um elemento de referência para a intervenção. As actividades desenvolvem-se porque fazem parte das atribuições dos organismos e contribuem para a execução do PNI, quer este se constitua, ou não, como referência.

³⁰ Vide ponto 1.2.

Vejamos alguns excertos de entrevistas a técnicas de entidades com responsabilidades na execução do PNI:

Eu confesso que não conheço o PNI. Não conheço bem as medidas. Conheço as medidas do MTSS, algumas, mas não conheço bem o PNI.

Na sua opinião o que é que se poderia fazer neste Ministério?

Aquilo que se está a fazer. Uma das questões essenciais tem a ver com a conciliação. Porque quando um filho ou um pai está doente é a mulher que vai. E tem-se feito – e também fazia parte do PNI – o alargamento da rede de equipamentos sociais, principalmente nas áreas metropolitanas, onde os tempos de trabalho/casa são muito mais longos. A aposta no alargamento dos horários das creches, o cumprimento da meta dos 33% de cobertura nas respostas para a infância... Isso vem ajudar imenso. Porque havendo condições para a conciliação, para que haja disponibilidade para a vida pessoal... (...) E criar regras, como por exemplo o novo código de trabalho, e a nova lei da parentalidade, que vêm tentar puxar os homens para a questão das licenças (...). Este Ministério em termos de conciliação tem feito bastante.

(...) Há muitos planos, como a gente sabe, e nem sempre se sente como sendo deles. Eu não sinto este plano como meu. Não estou aqui a criar... E os próprios serviços, com os seus objectivos... acabam por “ok, este é mais um”. Podem nem sempre “comprá-lo”. Algumas medidas são coincidentes com objectivos próprios e específicos do serviço, mas lá está, eu acho que seria mais por medida do que propriamente por plano. (...) São matérias específicas daquele Ministério; é um objectivo próprio. Quando não são matérias específicas daquele objectivo, acaba por ser secundarizado porque não se entende o plano como um todo, mas sim medida a medida. E isto ... eu não sei como é que se consegue dar a volta, a não ser continuar a insistir. Eu acho que agora os planos sectoriais para a igualdade podem vir a sensibilizar, despertar e até formar pessoas para esta área, e mais facilmente depois agarrarão e entenderão este plano como mais próximo. Eu acho que os planos sectoriais para a igualdade permeabilizam os serviços para a questão da igualdade. (E7)

Há coisas que se fez, que não são campanhas, e que contribuem para aquela medida, e que estão no relatório. São os seminários, workshops, o nosso trabalho com as empresas... os instrumentos de trabalho que criámos que contribuem para estas medidas dos planos para a igualdade nas empresas. Tudo isso integrámos nas medidas, mesmo aquelas em que a CITE não está referenciada como sendo entidade responsável por execução. Porque a nossa actividade, toda ela contribui para o cumprimento do PNI, de alguma forma. E nós resumimos aos indicadores de processo que aqui estão... muitas das coisas ficam fora. Se não se fez uma campanha... mas fizeram-se acções de sensibilização, é outra forma de campanha. (E29)

A **Medida A** é uma das medidas em que se revelam claramente os problemas acima enunciados. A definição da medida é vaga, não clarifica públicos-alvo nem define o/s seu/s objecto/s de intervenção. Nos indicadores de processo, fala-se de uma campanha destinada à população, no entanto, não define que tipo de campanha (publicitária? destinada a que grupos? – Empregadores/as?/ Trabalhadores/as? Jovens? Adultos/as?). As entidades responsáveis são múltiplas (PCM/ CIG, MTSS/ CITE).

O relatório da CIG refere uma nova publicação, em 2010, sobre direitos de parentalidade (co-edição CGTP-IN/CIG) e várias acções de divulgação e sensibilização desenvolvidas em parceria com actores públicos (Escolas e Administração Local) e sociedade civil. São, ainda, referidas 2 acções de formação parental para técnicos/as da CIG e da DGIS, ministradas pelo ISS.

O relatório da CITE revela um entendimento da execução da Medida na linha do que acima foi enunciado sobre a relação entre o PNI e a actividade das instituições: “Toda a actividade de informação da CITE, nomeadamente a prestada através da Linha Verde de atendimento jurídico especializada sobre direitos em matérias de igualdade entre homens e mulheres e o atendimento presencial, contribuem para a concretização desta medida”.

Para além de outras acções destacam-se, na intervenção da CITE para a execução da Medida A, a realização, em articulação com as Comissões Regionais de Igualdade no Trabalho e no Emprego dos Açores e da Madeira, de 2 *workshops* de informação sobre o novo Código de Trabalho e regulamentação da Lei da Parentalidade, a edição de folhetos de divulgação da CITE e das suas competências (1000 exemplares em 2007 e 2000 exemplares em 2009) e o lançamento conjunto com a Segurança Social de um folheto sobre as novas regras de aplicação das licenças parentais e respectiva campanha na Televisão.

De salientar que, na sondagem de opinião que realizámos apenas 2,7% da população inquirida diz ter tido conhecimento de alguma campanha relativa aos novos direitos de protecção à maternidade e à paternidade.

A **Medida B** prevê a revisão das regras relativas às licenças de maternidade e paternidade em função de uma avaliação do actual quadro legislativo. O Relatório da CIG

apresenta como indicador de execução a realização de um estudo, no âmbito do POPH, concluído em Outubro de 2009. A CITE apresenta como indicadores de execução a emissão de pareceres sobre a aplicação das licenças de maternidade e paternidade (em 2008: 30 pareceres resultantes de queixas; em 2009, até final de Agosto: 27 pareceres sobre a aplicação da nova regulamentação sobre a parentalidade).

Apesar de considerarmos a medida B como executada, dadas as alterações legislativas realizadas durante a vigência do PNI, será de sublinhar, por um lado, que o estudo previsto para sustentar as alterações foi concluído em Setembro de 2009, posteriormente à publicação e regulamentação da nova legislação, e ainda não foi disponibilizado publicamente; e, por outro lado, que os indicadores da CITE resultam da sua actividade regular e não da execução do PNI.

A **Medida C** é mais uma medida na área da sensibilização e divulgação de informação que pretende promover a disseminação de práticas inovadoras sobre conciliação. Das diversas acções em que CIG e CITE participaram,³¹ destaca-se o Projecto “Conciliar é Preciso”, a manutenção do respectivo Portal “Universos de Conciliação” e a participação em acções para divulgação dos resultados; a participação da CIG no Grupo de Trabalho “Conciliação entre a Vida Familiar, Pessoal e Profissional” da Comissão de Políticas de Família do MTSS; a distribuição, em 2007, de folhetos e cartazes sobre um maior envolvimento dos homens na vida familiar, nomeadamente nos cuidados prestados às crianças; o desenvolvimento de acções de formação sobre práticas de conciliação junto de públicos estratégicos (autarquias, rede social, ONG’s) através do projecto e-Qu@lificação; a realização em Julho de 2007, no âmbito da Presidência Portuguesa da UE, da Conferência Conciliação entre a Vida Profissional, a Vida Pessoal e a Vida Familiar - Novos Desafios para os Parceiros Sociais e as Políticas Públicas. Foram editados 1500 CD’s com as comunicações da Conferência; a realização pela CITE, em 2009, da Conferência “Competitividade e Igualdade de Género”; a promoção, em 2008 e 2009, pela CITE, de 29 Workshops de promoção da igualdade de género no mercado de trabalho. Os destinatários destes workshops foram fundamentalmente empresas, mas também sindicatos e ORT’s,

³¹ Cf. Anexo 5.

técnico/as de entidades públicas, da administração central e local. Estes eventos envolveram cerca de 800 pessoas.

As **Medidas D e E** dirigem-se a uma área crucial para a conciliação – as estruturas de apoio a dependentes.

A **Medida D** apresenta, no entanto, uma definição demasiado ampla e públicos-alvo demasiado difusos, o que a torna de difícil implementação. Não são definidos de forma precisa problemas e objectos de intervenção. O princípio de intervenção é colocado nas estruturas de apoio, mas dirige-se a públicos diversos (familiares, redes sociais, profissionais prestadores de cuidados). A medida quer incentivar o cuidado familiar ou apostar nas estruturas formais? Ainda, para uma efectiva concretização da medida seria importante definir de forma precisa os públicos a que se dirige: actores formais ou informais? Mercado ou Terceiro Sector? Nas estruturas formais o objecto da medida são o/as prestadore/as directo/as de cuidados ou o/as responsáveis pelas instituições?

As consequências para a execução da medida são reconhecidas pelos actores no terreno:

Mas o facto é que eu acho que há medidas que são tão latas, que integram tanta coisa, que é difícil alguém responder a elas. Esta D, por exemplo, eu vejo aqui a intervenção de sei lá quantas entidades dentro dos ministérios. Isto é CITE, SS, IRS... depois ninguém consegue executar. E andamos a inventar resultadozinhos de processo, porque se disse 3 vírgulas, acha-se que se faz não sei o quê. Eu acho que isto não são medidas executáveis. (E30)

A **Medida E** visa a articulação das medidas dirigidas à conciliação com o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES). Este Programa, vigente desde 2006, tem sido responsável por um aumento significativo dos equipamentos sociais, sobretudo nas infra-estruturas de apoio aos cuidados das crianças. Em 2002, por exemplo, a taxa de cobertura dos equipamentos de guarda das crianças era de 21,5% para os 0-3 anos e de 70,6% para os 3-5 anos (Eurostat, 2005). Em 2008, segundo o último Relatório da Carta Social do MTSS (GEP/MTSS, 2009) a oferta em Creche cresceu 6,4% relativamente ao ano anterior, reflectindo um aumento de 5000 lugares num ano. Em 2008, a taxa de cobertura das respostas Creche e Ama era de 30,2 %. Em declarações proferidas em Março

de 2009, o Ministro do Trabalho e Segurança Social afirmou que até ao final de 2009 a taxa de cobertura seria 34,5%, valor acima dos 33% estabelecidos como meta pela UE (Lusa, 24/3/2009).

Relativamente aos horários de funcionamento dos equipamentos e serviços disponíveis, o horário de funcionamento das Creches não sofreu grandes alterações no ano de 2008, continuando a verificar-se que a maioria entra em funcionamento no período entre as 07.00 e as 08.00 horas (83,6 %) e encerra entre 18.00 e as 19.00 horas (61,2 %). No entanto, é de referir que 13,5% das respostas abrem as portas antes das 07.00 da manhã e 30,3 % encerram depois das 19.00, o que indica preocupação das instituições em oferecer horários mais ajustados às necessidades dos pais e das mães, contribuindo para a melhoria das condições de conciliação da vida familiar com a actividade profissional (GEP/MTSS, 2009).

Apesar dos progressos relativamente aos equipamentos de guarda de crianças serem significativos há que sublinhar a sua manifesta insuficiência face às elevadas taxas de actividade masculina e feminina do nosso país. Embora sejam apenas indicadores indirectos, os indicadores demográficos actuais são reveladores das dificuldades reais de conciliação. Como se pode observar no Quadro 2.1, enquanto a taxa de actividade feminina continua a aumentar, os níveis de fecundidade mantêm-se em valores reduzidos, revelando-se os mais baixos do contexto europeu.

Quadro 3.5 - Indicadores demográficos (2003-2009)

	2003	2006	2009
Taxa de actividade feminina	54,9%	55,9%	56,5%
Taxa de actividade masculina	70,0%	69,6%	68,3%
Taxa bruta de natalidade	10,8%	10,4%	9,4%
Descendência média	1,44	1,41	1,37
Índice de envelhecimento	107	110	115

Fonte: INE, 2010.

Tal como referido na avaliação do II PNI, a queda da fecundidade e a redução do número médio de pessoas por família é sem dúvida uma resposta às dificuldades de conciliação das responsabilidades familiares e profissionais, dado que os inquéritos sobre representações nesta matéria revelam que as escolhas de fecundidade dos casais ficam aquém dos seus modelos ideais.³²

É preciso não esquecer, ainda, que os cuidados a dependentes prestados pelas famílias e, especificamente, pelas mulheres, não se restringem às crianças. As pessoas com deficiência e as pessoas idosas são outras populações tradicionalmente a cargo das famílias e para quem os equipamentos sociais não têm aumentado ao ritmo que seria desejável para responder às necessidades. Relativamente à população com deficiência a taxa de cobertura de equipamentos sociais era, em 2008, apenas de 2,9 % e para a população idosa de 11,6 % (GEP/MTSS, 2009). Este último dado é tanto mais preocupante quanto o envelhecimento da população portuguesa é crescente. Mais uma vez, a evolução dos dados relativos à fecundidade não é certamente alheia à pressão que representa para as famílias a necessidade de cuidados dos/as idosos/as.

De sublinhar que o crescimento de serviços de apoio aos idosos se tem concentrado, sobretudo, no apoio domiciliário (Carta Social, 2008), o que significa que os/as idosos/as continuam a manter-se em casa, ao cuidado da família e, portanto, das mulheres, que asseguram o essencial das tarefas.

Apesar de não ser referida em nenhum relatório, e de não decorrer da execução directa do PNI e desta medida, mas da orientação política geral, será de referir aqui a importância da implementação da Rede Nacional de Cuidados Continuados, criada em

³² Um inquérito realizado a uma amostra representativa de mulheres portuguesas, com idades entre os 25 e os 49 anos e com um filho entre os 6 e os 16 anos, revelou que a maioria (67%) tinha um projecto inicial de fecundidade de 2 filhos. As mulheres que planeavam ter um e 3 filhos era semelhante (14% e 12,3%, respectivamente) e ter 4 ou mais filhos era o ideal inicial de uma minoria. Deste modo, a média situa-se em 2,16 filhos. O mesmo estudo inquiriu as entrevistadas sobre o *ideal abstracto*, revelando que este é um pouco mais ambicioso (2,3 filhos em média), situando-se em torno dos 2 filhos (63%), mas também dos 3 filhos (27,3%). De destacar que a percentagem de mulheres que tem como ideal o filho único é muito reduzida (1,6%) (Cunha, 2005: 400-401).

2006 e que, em Setembro de 2009, dispunha já de 179 unidades de internamento e de uma capacidade de 3734 lugares³³.

No âmbito da execução da **Medida F** a CIDM/CIG foi parceira entre 2007 e 2009 do Projecto “Parceiros iguais – Repensar o papel dos homens na vida profissional e privada”, promovido pela Grécia e realizado no âmbito da Estratégia Quadro Comunitária para a Igualdade, no âmbito do qual foram produzidos folhetos e cartazes.

A execução da **Medida G** encontra-se na aprovação de um conjunto de legislação que estabelece um novo regime jurídico para o exercício da parentalidade: a Lei de 7 de Fevereiro de 2009 aprova a revisão do Código de Trabalho, o Decreto-Lei nº 89/2009 de 9 Abril regulamenta a protecção da parentalidade, o Decreto-Lei nº 91/2009 de 9 Abril estabelece o regime jurídico de protecção social na parentalidade, no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade. No site da CITE podemos encontrar alguns dados sobre o impacto destas alterações legislativas:

Quadro 3.6 - Novo Regime de Parentalidade

NOVO REGIME DE PARENTALIDADE EM 2009 E 2010 - 1 ano de vigência															
Subsídio Parental Inicial	2009/05	2009/06	2009/07	2009/08	2009/09	2009/10	2009/11	2009/12	Total 2009	2010/01	2010/02	2010/03	2010/04	Total 2010	Total 1 ano RP
C/ Partilha	41	49	47	43	36	49	38	33	336	41	32	43	70	186	522
C/ Acréscimo	754	2267	1740	1334	1682	1662	1468	1117	12024	1583	1165	1494	1358	5600	17624
Exclusivo do pai (10 dias facultativo)	1437	3991	4441	3933	4833	5130	4323	3295	31383	4349	3690	5059	4922	18020	49403
Exclusivo do pai (10 dias obrigatório)	1392	3802	1988	4573	5786	6144	5190	4142	33017	5935	4399	5574	4996	20904	53921
Subsídio Parental Alargado	138	253	227	176	197	191	149	106	1437	103	113	189	185	590	2027

Fonte: <http://www.cite.gov.pt/asstscite/images/parentalidade.pdf>

Relativamente às **Medidas H e I** não foram encontrados registos de indicadores que permitam avaliar a sua execução. O único dado contabilizado pela CITE como elemento para a execução de ambas as medidas é a edição de um estudo coordenado por Karin Wall, Sofia Aboim e Vanessa Cunha “A vida familiar no masculino. Negociando velhas e novas masculinidades”.

³³ Dados disponíveis em <http://www.rncci.min-saude.pt/>

Estas duas medidas enfermam dos problemas acima identificados acerca da formulação e dos impactos na execução. Ambas as medidas têm formulações vagas e responsabilidades atribuídas a múltiplas entidades. A **Medida H** tem uma formulação vaga sem definição dos grupos a que se destina. Os indicadores de processo referem o estabelecimento de protocolos com agentes da sociedade civil. A atribuição de competências para a execução da medida a diversos organismos contribui para a falta de precisão da medida.

A **Medida I** mistura um enfoque demasiado amplo e vago (“direito e dever ao exercício da parentalidade”) com uma questão precisa relativa à regulação do poder paternal. Os indicadores de processo referem “uma campanha de sensibilização de carácter nacional” mas não precisam a definição vaga dos grupos alvo que a medida refere – “intervenientes significativos”.

Da análise da execução de cada uma das nove medidas desta área ressalta a dificuldade da avaliação do seu impacto, tal como já foi sublinhado. No entanto, alguma da informação primária recolhida por nós permite aferir a evolução relativa a esta área de intervenção ao nível material e das representações. A sondagem de opinião que realizámos junto da população disponibiliza dados sobre as concepções das pessoas acerca da conciliação entre vida familiar e profissional e a partilha de responsabilidade entre homens e mulheres, o conhecimento dos direitos de parentalidade e as práticas de igualdade e conciliação nas empresas e organizações que permitem, indirectamente, avaliar o impacto das medidas neste domínio.

Em primeiro lugar, relativamente ao conhecimento dos direitos associados à maternidade e paternidade, a sondagem revela um elevado desconhecimento, por parte da população inquirida, da generalidade dos direitos. Na resposta à pergunta sobre quais os direitos e as licenças que a lei dá à mãe que trabalha uma parte significativa dos/as inquiridos/as não sabe ou não responde (22%). Nos/as respondentes, a resposta mais corrente é a licença de maternidade – 43% das pessoas inquiridas referem espontaneamente este direito, embora sem especificar correctamente a duração e a taxa de cobertura; 10% referem-no, especificando os 120 dias. Seguem-se o direito à redução

de horário para amamentação/aleitação (27,2%) e o direito a faltar ao trabalho por doença dos filhos (24,7%).

Na resposta à pergunta sobre quais os direitos e as licenças que a lei dá ao pai que trabalha a percentagem de pessoas que não responde ou não sabe sobre para 32%. O direito mais referido é a licença parental inicial exclusiva/licença de paternidade – 23,5% da população inquirida refere este direito, embora sem especificar a duração ou a obrigatoriedade. Segue-se a partilha do período de licença parental inicial com a mãe (22,7%). De sublinhar que apenas 14% da população refere o direito a faltar ao trabalho por doença dos filhos, no caso dos pais.

De referir que os dados da sondagem mostram que apenas 35 pessoas (5,8%), maioritariamente do sexo masculino (66%), com o ensino superior e no grupo etário dos 25-39 anos se refere espontaneamente às licenças de maternidade e paternidade com a palavra "parental", mostrando que a terminologia utilizada não está de modo nenhum apropriada pela população. Embora quando perante a pergunta do que é que quer dizer, 71% das pessoas responda correctamente, excepto na faixa etária dos 55-65, em que apenas 52,7% responde correctamente e na escolaridade do 2.º ciclo ou menos em que apenas 46,1% o faz.

À pergunta sobre as fontes de conhecimento dos direitos, grande parte (34,2%) refere os meios de comunicação social e fontes informais (25% colegas e amigos e 7,3% familiares). A consulta de legislação serve de fonte para 13,3% (os/as mais escolarizados/as). As entidades empregadoras parecem ter um papel irrelevante na difusão dos direitos de parentalidade. Apenas 8,8% das pessoas afirmam que tomaram conhecimento dos seus direitos através da secção de pessoal da entidade empregadora e 2,7% através da afixação em local visível no local de trabalho.

Relativamente à existência de práticas de igualdade e conciliação nas empresas e organizações, a sondagem revela que a maioria da população inquirida (83,4%) afirma que as empresas/organizações onde trabalha respeitam os direitos de pais e mães que trabalham. A grande maioria (72,3%) afirma também que a empresa/organização "permite que o seu pessoal falte ao trabalho por razões pessoais/familiares, mesmo em situações

não previstas na lei". A constatação de práticas de igualdade decresce, no entanto, se consideradas as dimensões "a empresa/organização tem homens e mulheres a trabalhar em todas as secções" (68,2%) e "para trabalho igual paga salários iguais a homens e mulheres" (68,3%).

Relativamente às representações da população sobre conciliação e divisão sexual de tarefas, os dados obtidos através da sondagem permitem verificar, desde 2002, uma evolução positiva na percepção que os indivíduos têm acerca do trabalho das mulheres com filhos. Comparando com dados do inquérito do ISSP (International Social Survey Program), de 2002, dedicado ao tema Família e Género (Wall, 2005), observamos a existência de uma tendência positiva. Relativamente à questão "é provável que uma criança pequena (até ir para a escola) sofra se a mãe trabalhar fora de casa", 78,5% das pessoas inquiridas tinha concordado em 2002 e 55,9% tinha concordado com a mesma afirmação na sondagem que realizámos em 2007, no momento de avaliação do II PNI. Como se pode observar no Quadro 3.1.11 do anexo 1.1, na sondagem actual esse valor diminui para 46,7%. Constata-se, para esta resposta, a mesma influência do nível de escolaridade, já detectada em 2007: são as pessoas com menor nível de escolaridade que mais concordam com a afirmação.

Também a concordância com a afirmação "bem vistas as coisas, a vida familiar é prejudicada quando a mulher trabalha fora de casa a tempo inteiro" tem diminuído. Na sondagem actual 58,5% das pessoas discordam, enquanto em 2007 esse valor era de 52,3%. Mais uma vez fazem-se sentir as diferenças motivadas pelas diferenças de níveis de escolaridade. Assim, enquanto que 55,9% das pessoas com o 6º ano ou menos concordam, 68,8% das pessoas com curso médio/superior discordam.

A crescente valorização do trabalho remunerado das mulheres é uma tendência que se acentua nas opiniões. Por um lado, a discordância com a afirmação "ser dona de casa/doméstica é tão gratificante como ter um emprego" aumenta (58,2% na sondagem actual, contra 51,8% em 2007). Por outro lado, a esmagadora maioria das pessoas (96,7%) concorda com a afirmação de que "marido e mulher devem ambos contribuir para o rendimento do agregado familiar". Se para o primeiro caso as diferenças de escolaridade influenciam a opinião (56,9% das pessoas com o 2º ciclo do ensino básico ou menos

concordam com a afirmação, enquanto 70,5% das que possuem o ensino superior discordam), no segundo caso a opinião é transversal a todos os níveis de escolaridade.

Quadro 3.7 - Concepções sobre igualdade de mulheres e homens

	Concordo		Discordo	
	N	%	N	%
Quando há crianças em casa, os pais deviam manter-se juntos, mesmo quando não se entendem bem.	142	23,5%	461	76,5%
Está certo que a mulher trabalhe, mas o que a maior parte das mulheres realmente quer é ter um lar e filhos.	174	28,9%	429	71,1%
Ser dona de casa/doméstica é tão gratificante como ter um emprego.	252	41,8%	351	58,2%
Os dois, marido e a mulher, devem contribuir para o rendimento do agregado familiar.	583	96,7%	20	3,3%
É provável que uma criança pequena (até ir para a escola) sofra se a mãe trabalhar fora de casa.	283	46,9%	320	53,1%
Bem vistas as coisas, a vida familiar é prejudicada quando a mulher trabalha fora de casa a tempo inteiro.	250	41,5%	353	58,5%

Tal como constatámos em 2007, os resultados da sondagem de opinião revelam-nos um sistema complexo de representações, em que visões progressistas e tradicionais dos papéis femininos se articulam. Por um lado, valoriza-se a inserção das mulheres no mercado de trabalho e a sua participação igualitária na economia doméstica, por outro lado, continuam a persistir as ideias que associam essa participação à perda de qualidade de vida familiar, sobretudo no que diz respeito às crianças. Se o confronto com resultados de estudos anteriores nos permite algum optimismo, dado que as perspectivas tradicionais parecem ter cada vez menos adesão, a sua persistência não deixa de nos alertar para os problemas relativamente à conciliação e a necessidade de políticas que os minimizem.

3.3.3 – Conclusões

A área de intervenção 2.3 “Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal” regista um número pouco expressivo de iniciativas.

A intervenção legislativa, através da alteração à protecção da parentalidade, é aquela que se destaca mais e que permite aferir de uma forma mais clara o impacto na vida dos/as cidadãos/ãs. Apesar de os dados revelarem mudanças muito lentas nas desigualdades de género neste domínio, o enquadramento legal é fundamental para uma efectiva mudança das práticas.

No entanto, nesta área continua a ser evidente a orientação da protecção social do Estado para as transferências sociais em detrimento da construção de equipamentos e infra-estruturas de apoio. Se a aposta nos serviços de guarda de crianças tem sido uma constante com resultados notáveis, existem áreas como os cuidados da população idosa e das pessoas com deficiência em que a insuficiência de apoio público é, nalgumas regiões, dramática.

De um modo geral, as medidas que revelaram melhor nível de execução nesta área e concentraram um maior número de actividades foram as relacionadas com a divulgação e disseminação da informação. CIG e CITE desenvolveram um importante trabalho de edição de publicações, folhetos, participações em seminários, conferências e *workshops*. No entanto, tal como já foi referido na avaliação do II PNI, este tipo de intervenção carece de uma reflexão estratégica mais profunda e sistemática. É necessário identificar objectivos, metas, públicos, parcerias e indicadores de impacto que permitam avaliar os resultados dos esforços desenvolvidos. Sem a integração destas dimensões analíticas, as actividades de sensibilização e divulgação resultam ineficazes.

Do ponto de vista das entidades responsáveis pela execução das medidas constata-se os mesmos problemas detectados na avaliação do II PNI. Em primeiro lugar, as dificuldades de articulação entre a CIG e a CITE, principais responsáveis nesta área. Em segundo lugar, as dificuldades dos restantes organismos, nomeadamente os Ministérios, em executar medidas que não estejam já incorporadas nas suas actividades correntes.

Pontos Fortes

- A actividade de produção de materiais de divulgação e promoção de boas práticas pela CIG e CITE;

- O novo sistema de protecção à parentalidade;
- A aposta na ampliação da rede de equipamentos de acolhimento de crianças.

Fragilidades

- A fragilidade das actividades de sensibilização e divulgação da informação;
- A falta de incentivos à criação de estruturas de apoio à vida familiar, por parte das empresas;
- O subinvestimento na área dos equipamentos de acolhimento para pessoas idosas e pessoas com deficiência.

3.3.4 – Recomendações

72. Continuidade da política de aumento da taxa de cobertura dos serviços de guarda de crianças;
73. Continuidade da política de revisão das leis da parentalidade no sentido de reduzir as desigualdades de género, através da criação de condições ao aumento da partilha das responsabilidades por parte dos pais, tendo como meta num prazo de 10 anos o seguinte sistema de licenças: logo a seguir ao nascimento, 6 meses de licença parental inicial exclusiva e obrigatória da mãe, seguida de 6 meses de licença parental inicial exclusiva e obrigatória do pai;
74. Criação de um sistema de recompensas a entidades empregadoras que promovam o exercício dos direitos laborais associados à paternidade e à maternidade das pessoas ao seu serviço;
75. Aposta no desenvolvimento de estruturas e serviços de apoio em domínios com escassas taxas de cobertura (velhice, deficiência, doença mental);
76. Incentivos às empresas para desenvolvimento de estruturas de apoio à vida familiar;
77. Definição de estratégias mais consistentes relativamente às actividades de sensibilização e divulgação de informação;
78. Mais e melhor informação sobre o novo sistema de protecção à parentalidade.

3.4 – Inclusão e Desenvolvimento Social

3.4.1 – Avaliação *ex ante*

O preâmbulo da área 2.4. identifica uma série de problemas e chama a atenção para a sobreposição de factores múltiplos de discriminação. Os dados actuais revelam uma preocupante feminização de uma série de fenómenos: pobreza, monoparentalidade, migração. Esta realidade é, do ponto de vista das políticas de igualdade, extremamente desafiante e exige quadros de intervenção transversais que permitam dar resposta a uma diversidade de factores de exclusão.

A importância das discriminações múltiplas, referida no preâmbulo desta área, não se traduz, no entanto, na definição de objectivos operacionais e na definição de medidas concretas que permitam responder às necessidades específicas de mulheres que são discriminadas em função da etnia, da religião, da deficiência, da idade, da orientação sexual. Apesar do texto de enquadramento identificar a multiplicidade de variáveis de exclusão que se cruzam com o género, apenas são identificados dois objectivos de intervenção nesta área:

- diminuição da feminização da pobreza;
- promoção da igualdade de género e da cidadania de mulheres e homens migrantes e de minorias étnicas e culturais, facilitando a sua integração a todos os níveis.

De salientar que o primeiro objectivo define apenas três medidas de intervenção. Com excepção da medida B, que tem um objecto de acção muito preciso e delimitado – a avaliação dos mecanismos de cálculo das reformas – as restantes têm uma formulação vaga, limitando-se a enunciar princípios gerais. Esta questão, se bem que recorrente, merece aqui especial destaque, dados os públicos a que se destinam – famílias monoparentais e mulheres idosas. Qualquer destes grupos sociais tem um peso demográfico cada vez mais significativo e revela indicadores de pobreza extremamente preocupantes. Deste modo, seria de esperar uma aposta mais forte do Plano na intervenção junto destas populações.

De sublinhar, ainda, que são completamente esquecidos, na definição dos objectivos e das medidas, determinados grupos e problemáticas como, por exemplo, as mulheres com deficiência que são alvo de fortes discriminações e que têm escassos apoios sociais e económicos.

Na operacionalização deste objectivo há ainda que destacar como problemática a atribuição de responsabilidade de execução: a CIG está ausente como entidade responsável por qualquer das medidas, o MTSS tem responsabilidade exclusiva nas medidas A e B e é co-responsável, com o MS, na medida C. Esta definição de responsabilidades levanta algumas objecções, dado que, por um lado, da avaliação do Plano anterior resulta que o envolvimento da CIG é um elemento fundamental para a execução das medidas e, por outro lado, os Ministérios em causa não priorizam a integração da perspectiva de género nas suas políticas.

Relativamente ao segundo objectivo da subárea 2.4, este comporta sete medidas destinadas às populações migrantes e de minorias étnicas e culturais. A definição das medidas neste domínio incorpora grande parte das recomendações da avaliação do II PNI mas não define vias claras de operacionalização para a sua execução. Existe uma aposta nas medidas de sensibilização e divulgação (medidas D, F, H, I) que, embora de extrema importância nesta área, carecem de articulação com acções mais concretas de intervenção junto das populações.

De salientar que existe uma grande diversidade de entidades responsáveis pela execução destas medidas, o que já foi referido na avaliação do II PNI como um elemento potencialmente desresponsabilizador, sobretudo para organismos que não priorizam os domínios de intervenção em causa. Neste contexto, a presença da CIG é um elemento fundamental o que para este objectivo acontece apenas nas medidas D, H e I.

De um modo geral, podemos afirmar que o Plano na área da Inclusão e Desenvolvimento Social não tem uma definição operacional que permita responder à complexidade dos problemas identificados neste domínio. Os objectivos definidos para a intervenção são demasiado limitados e as medidas, sobretudo as relativas à feminização da pobreza, são escassas e de difícil exequibilidade, dados os moldes da sua formulação.

Nesta área, o III PNI apresenta uma perda da perspectiva transversal de integração da perspectiva de género em todas as políticas de combate à pobreza e promoção da inclusão social que se encontrava definida como um dos objectivos do II PNI. De realçar, nomeadamente, que não existe qualquer referência a medidas de articulação com o PNAI, o que representa um retrocesso relativamente ao anterior Plano.

3.4.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

Quadro 3.8 - Execução das medidas: Subárea 2.4. Inclusão e Desenvolvimento Social

Medidas	Executada	Parcialmente Executada*	Em progresso	Informação Indisponível/vaga**	Sem execução***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Apoio famílias monoparentais		X				MTSS
B – Cálculo das reformas					X	
C – Qualidade de vida idosas				X		
D – Divulgação direitos migrantes	X					CIG, PCM/ ACIDI, MAI
E – Formação língua portuguesa	X					PCM/ ACIDI, ME
F – Cumprimento escolar obrigatória		X				PCM/ ACIDI
G –Empreend. Mulh. migrantes	X					PCM/ ACIDI
H – Prevenir violação dos Direitos Humanos	X					CIG, PCM/ ACIDI, ME
I – Tomada decisão mulh migrantes		X				CIG, PCM/ ACIDI
J – Apoiar associações migrantes		X				PCM/ ACIDI
TOTAL	3	5	0	1	1	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = N.º Medidas Executadas + N.º de Medidas Parcialmente Executadas + N.º Medidas em progresso/ N.º TOTAL de Medidas* 100 = 8/10*100 = **100%**

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = N.º Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna “executadas”)/ N.º TOTAL de Medidas* 100 = 7/10*100 = **30%**

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso})/2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas} * 100 = [3 + [(3+5)/2]/10 * 100 = 70\%$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução") / N.º TOTAL de Medidas} * 100 = 1/10 * 100 = 10\%$

Na área “Inclusão e Desenvolvimento Social” a formulação das medidas coloca o mesmo tipo de problemas identificados para a área 2.3. As propostas vagas e a ausência de metas e objectivos precisos dificultam a aferição da execução plena das medidas.

Quatro medidas (D, E, G e H) foram consideradas como “executadas”. Relativamente à Medida D considerou-se todo o trabalho desenvolvido pelas parcerias CIG/PCM/ACIDI/MAI de divulgação de informação e de atendimento personalizado à população. Relativamente à Medida E consideraram-se, para além de outras acções, os resultados do programa “Português para Todos”, desenvolvido ao abrigo do POPH, como um importante contributo para a execução da medida. Para a execução da Medida G considerou-se o trabalho desenvolvido pelo Gabinete de Apoio ao Empreendedorismo do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante. Finalmente, para a Medida H foi tido em conta, para além de outras actividades, o trabalho desenvolvido no âmbito do Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina.

A classificação de “parcialmente executada” para as Medidas A, F, I e J identifica a realização de uma ou várias acções que contribuem para a execução da medida.

Uma chamada de atenção para a avaliação da execução da Medida C – Melhorar a qualidade de vida das idosas. Este é um exemplo das debilidades acima apontadas acerca da formulação do Plano – definição vaga, atribuição de responsabilidades difusa, ausência da CIG como entidade executante. Seguramente que durante o período de vigência do III PNI foram realizadas acções para melhorar a qualidade de vida desta população – a Rede Nacional de Cuidados Continuados, já referida no capítulo anterior, é disso um exemplo e constitui um importante avanço nesta matéria. No entanto, nenhuma das entidades responsáveis e fontes consultadas considerou a RNCC nos seus relatórios.

b) Eficácia e impacto na inclusão e desenvolvimento social

Em 10 medidas da área da “Inclusão e Desenvolvimento Social”, 4 dizem respeito a

actividades de sensibilização e divulgação de informação. Com excepção das medidas A e B, as restantes pressupõem a activação de terceiros. Deste modo, o perfil de intervenção desenhado para esta área levanta o tipo de problemas já identificado para outros domínios relativamente à atribuição de responsabilidades e avaliação de resultados.

A **Medida A** propõe o aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio às famílias monoparentais, atribuindo a responsabilidade da execução ao MTSS. Sendo uma medida de gestão interna, não dispomos de dados sobre acções desenvolvidas no sentido da mudança do sistema de protecção actualmente existente. Existe a informação sobre a participação da CIG no Grupo de Trabalho “Novas expressões e contextos das famílias” da Comissão de Políticas de Família do MTSS, mas não se conhecem resultados no sentido delineado pela medida.

No seu relatório a CIG refere, ainda, como acções para a execução desta medida a preparação de um folheto informativo e DVD sobre o endividamento (pendente com o novo Governo) e o aumento dos gabinetes de apoio ao aluno e às famílias nas escolas. Apesar do interesse destas actividades, sobretudo, da relevância dos gabinetes de apoio nas escolas (os dados do ME para 2008/2009 referem que estes já existem em 58% das escolas), a sua relação com a execução directa esta medida é questionável.

A **Medida B** tem uma definição clara e precisa – avaliação dos mecanismos de cálculo das actuais reformas e introdução de mudanças relacionadas com a integração de actividades não remuneradas. Os indicadores de resultado são inexistentes.

Pretendendo as Medidas A, B e C responder ao objectivo de diminuição da pobreza, destaca-se, no período de vigência do III PNI, a edição da obra *Género e Pobreza - Impacto e Determinantes da Pobreza no Feminino*, coordenada por José António Pereirinha. Apesar de não ser um resultado directo da execução do Plano, este estudo representa um importante contributo para o conhecimento desta matéria e deve constituir-se como um elemento de referência para a definição de medidas neste domínio.

De referir, ainda, no âmbito deste objectivo do Plano, o trabalho da CIG, através do Grupo de Trabalho “Inclusão Social”, de acompanhamento da Comissão Nacional para o Ano Europeu Contra a Pobreza e Exclusão Social com vista à preparação do programa

nacional e ao acompanhamento das iniciativas a desenvolver durante 2010.

Um evento relevante nesta área do Plano, realizado durante o ano de 2010, foi a recente realização (25 de Junho 2010) do Seminário Internacional “Desafiar a indiferença: género, igualdade e inclusão social”. Os públicos destinatários do seminário foram dirigentes e pessoal técnico dos organismos públicos que lidam com os fenómenos de exclusão e pobreza; investigadoras/es e centros de investigação; ONGs. O evento registou a presença de mais de uma centena e meia de pessoas. Apesar da importância deste tipo de evento, há que sublinhar, a necessidade de complementar este tipo de actividade com outro tipo de intervenções, de efeitos menos difusos. As actividades mencionadas no âmbito da execução destas medidas afastam-se dos indicadores propostos no Plano e não contribuem de uma forma directa para a resposta ao objectivo de “diminuição da pobreza”.

O segundo objectivo da área 2.4 comporta 7 medidas (D, E, F, G, H e I). Relativamente à **Medida D** é possível identificar um vasto trabalho de produção e divulgação de informação por parte de diversas entidades (CIG, PCM, ACIDI, MAI). O problema na avaliação desta medida consiste, no entanto, na avaliação do impacto do trabalho realizado, sublinhando-se, mais uma vez, a importância da definição de objectivos e metas mais precisas para este tipo de intervenção.

De referir no âmbito desta medida o trabalho dos mediadores socioculturais, identificado no relatório do ACIDI. Este refere que, no final de 2009, se encontravam a trabalhar no ACIDI e CNAI 109 mediadores/as socioculturais (19 do sexo masculino e 90 do sexo feminino), provenientes de 27 Associações. Para a avaliação exacta do contributo deste dado para a execução do PNI seria importante saber, por exemplo, se estes/as mediadores/as têm formação em IG.

A **Medida E** beneficia para a sua execução do financiamento do POPH (Eixo 6 - tipologia 6.6 e congéneres) para o Programa “Português para Todos”, que envolveu 6824 formandos/as em 376 acções de formação. Ao abrigo do Programa Escolhas foram, ainda, criados 111 Centros de Inclusão Digital – os CI@net. No âmbito desta medida, de destacar, ainda, as acções de formação para professores/as e alunos/as em Português Língua Não

Materna.

No âmbito da **Medida F**, no sentido de prolongar os percursos educativos e formativos da população migrante, destaca-se o trabalho realizado pelo Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas do ACIDI e pela Rede UNIVA. Também aqui os Gabinetes de Apoio ao Aluno e às Famílias do ME são mencionados na execução da medida. Mais uma vez é difícil avaliar o seu impacto directo neste domínio.

No âmbito da execução das Medidas E e F será de referir que, no 1.º trimestre de 2009, foi aberto no CNAI de Lisboa, o Gabinete de Apoio à Qualificação, que visa aconselhar e encaminhar os/as cidadãos/ãs imigrantes para os processos de qualificação mais adequados ao perfil de cada candidato/a, quer seja para percursos de educação-formação em entidades formadoras, públicas ou privadas, quer seja para processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), implementados em Centros Novas Oportunidades (CNO). Os dados obtidos do conjunto Rede GIP Imigrante e dos dois Gabinetes de Apoio ao Emprego dos CNAI, em 2008, registam o encaminhamento de 259 mulheres para cursos de português, 127 para a escola para pedido de equivalências ao ensino secundário, 38 para a escola para pedido de equivalências no ensino superior, 7 criaram o seu próprio emprego/negócio, 214 encaminhadas para RVCC e 183 para o Programa Português para Todos (PPT). Em 2009, 107 mulheres foram encaminhadas para cursos de português, 182 para a escola para pedido de equivalências ao ensino secundário, 58 para a escola para pedido de equivalências ao ensino superior, 5 criaram o seu próprio negócio, 231 encaminhadas para RVCC, e 150 para o PPT.

Relativamente ao apoio ao empreendedorismo das mulheres migrantes e de minorias étnicas preconizado na **Medida G** destaca-se o trabalho realizado pelo Gabinete de Apoio ao Empreendedorismo do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, cuja procura nos anos de 2007 e 2008 teve uma forte presença do público feminino. No âmbito da Tipologia 7.1 do QREN foi ainda realizado um estudo, em 2009, sobre a temática específica do Empreendedorismo das Mulheres Imigrantes em Portugal.

No âmbito da **Medida H** foi desenvolvido o *I Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina* que representa um importante contributo para a prevenção

e sinalização de práticas de violação dos Direitos Humanos. De sublinhar, no entanto, a necessidade de ampliar o âmbito de acção da medida.

A **Medida I** pretende promover o envolvimento das mulheres migrantes e de minorias no movimento associativo e tomada de decisão, preconizando a dinamização de acções junto das comunidades migrantes sobre a importância da participação pública activa. Não encontramos referenciada nenhuma actividade com este objectivo específico. No entanto, o ACIDI apresenta alguns dados relativos à presidência feminina de associações que, em 2009, correspondia a 28% do total de associações (34 em 124 associações).

De referir, ainda, que no seu relatório a CIG assinala, na execução das medidas D, H e I da área 2.4. uma colaboração com a Iniciativa Bairros Críticos, visando as populações socialmente desfavorecidas e de contextos sócio-geográficos de exclusão, nomeadamente os bairros da Cova da Moura (Amadora), Vale de Amoreira (Moita) e Lagarteiro (Porto). Neste sentido encetaram-se contactos com ONGs que trabalham com comunidades carenciadas e com os Bairros Críticos e assegurou-se o envio do folheto sobre a MGF, produzido no quadro do I Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina (MGF), pelo respectivo Grupo de Trabalho.

Finalmente, a **Medida J** pretende incrementar a participação dos/as migrantes através da promoção de iniciativas sócio-culturais e do apoio a associações. Não existe qualquer registo da participação do MC e do ME na execução desta medida, como previsto na sua definição. Os indicadores disponíveis para a avaliação dizem respeito ao financiamento de projectos (48 projectos em 2008, no montante de 695.821€) e de associações (46 associações apoiadas em 2009, no valor de 713.923€) por parte do ACIDI.

3.4.3 – Conclusões

A área de intervenção “Inclusão e Desenvolvimento Social” registou um reduzido número de actividades e/ou iniciativas e um baixo nível de execução.

A realização das medidas e os problemas detectados são diferenciados consoante o objectivo em causa. Relativamente ao primeiro objectivo e às 3 medidas envolvidas (A, B e

C), os níveis reduzidos de execução devem-se fundamentalmente a dois factores, já identificados na avaliação do II PNI para a área “Pobreza e inclusão social”: em primeiro lugar, a existência de outros instrumentos de política que intervêm nesta matéria e que na ausência de articulação com o PNI, por um lado, não integram a dimensão de género nas acções desenvolvidas e, por outro lado, não disponibilizam informação que permita analisar as intervenções realizadas a partir deste ponto de vista.

Em segundo lugar, a ausência da CIG e/ou da CITE da execução das medidas. A exclusiva atribuição de responsabilidades aos Ministérios (da Saúde – Medida C, mas sobretudo ao MTSS – Medidas A, B e C) levanta problemas imediatos na realização, já identificados para outros domínios. Técnicos/as e Conselheiras dão conta da dificuldade que é implementar actividades que não estejam previstas nos planos de acção dos respectivos organismos. Assim, mesmo que a operacionalização das intervenções seja da responsabilidade de outras instâncias revela-se fundamental a presença de um interlocutor que assegure a integração da dimensão de género. Os Grupos de Trabalho implementados para a execução deste PNI são um elemento fundamental para que esta estratégia se efective, mas a atribuição de responsabilidades à CIG e/ou CITE parece ser um elemento *a priori* fundamental para o êxito das medidas.

A execução das medidas que respondem ao segundo objectivo da área 2.4 (Medidas D a J) sublinham exactamente a importância deste último aspecto. O nível de realização atingido revela uma boa articulação institucional entre a CIG e os restantes organismos envolvidos na implementação das medidas. De salientar o dinamismo do ACIDI e a relação frutuosa entre a CIG, o ME e o MAI.

O maior número de actividades desenvolvidas para a execução destas medidas foram relacionadas com a divulgação e disseminação de informação. Assim, colocam-se o mesmo tipo de problemas enunciados para outros domínios de intervenção. É necessário construir estratégias de desenvolvimento deste tipo de acções que permitam aferir a sua eficácia e impacto nas populações.

De destacar, para o nível de execução das medidas nesta área, dois elementos fundamentais: o envolvimento da sociedade civil, sobretudo, através da articulação do

ACIDI com as associações; as potencialidades oferecidas pelos programas financiados pelos fundos europeus que permitiram desenvolver projectos essenciais para implementar algumas medidas.

Pontos Fortes

- A produção de material de informação e divulgação;
- O trabalho do ACIDI;
- O recurso a projectos financiados para executar algumas das medidas;
- O Programa de Acção para a Eliminação da MGF

Fragilidades

- A ausência de medidas que considerem a discriminação múltipla;
- A falta de articulação com outros instrumentos de política neste domínio, nomeadamente o PNAI;
- A atribuição de responsabilidades exclusivas na execução das medidas a entidades que não priorizam a questão da igualdade de género na sua intervenção.

3.4.4 – Recomendações

- 79. Maior atenção aos fenómenos de discriminação múltipla;
- 80. Maior articulação com outros Planos de acção neste domínio;
- 81. Aposta na produção do conhecimento sobre as desigualdades de género relativamente à pobreza, exclusão social e migração, sobretudo, na avaliação dos impactos da actual crise económica;
- 82. Aposta no desenvolvimento de estruturas e serviços de apoio em domínios com escassas taxas de cobertura (velhice, deficiência, doença mental);
- 83. Maior atenção a grupos sociais cujo peso demográfico e factores de vulnerabilidade são crescentes: mulheres idosas e mulheres sós com filhos/as a cargo;

84. Maior articulação com a administração local que, pela sua proximidade com as populações, se constitui como um parceiro fundamental para a execução das políticas neste domínio.

3.5 – Saúde

3.5.1 – Avaliação *ex ante*

Nas últimas décadas têm vindo a ser feitas várias recomendações no sentido das preocupações de género serem introduzidas na área da saúde. A Organização Mundial de Saúde (OMS), por exemplo, tem realçado a importância do desenvolvimento de políticas de saúde sensíveis a esta variável. Este é, pois, um domínio que vai ao encontro do objectivo global da Área 2.5 do III PNI. A introdução que é feita à subárea “Saúde” assenta em duas vertentes. Na primeira, defende-se a equidade na distribuição de recursos e na utilização de serviços entre homens e mulheres, tendo em conta a Lei de Bases da Saúde que define como objectivo fundamental que as pessoas tenham igual acesso aos cuidados de saúde, independentemente da sua condição económica. Na segunda vertente, enfatiza-se as diferenças entre mulheres e homens no que diz respeito às condições de saúde e aos impactos diferenciados que estas têm sobre eles/as. Em particular é sublinhada a necessidade de se atender ao género em aspectos como a incidência de doenças, o consumo de medicamentos, as atitudes em relação à saúde ou à doença e, uma vez mais, o acesso aos cuidados de saúde.

Relativamente ao II PNI, assinalamos como positivo o facto da área da saúde ser agora entendida num sentido abrangente e não apenas confinada à saúde sexual e reprodutiva (que continua a ser contemplada, em especial no segundo objectivo operacional). De facto, como vários estudos demonstram (e.g, DGS, 2008; Fernandes, Perelman e Mateus, 2007), vários exemplos dão conta das diferenças entre os sexos na incidência, na sintomatologia, nos cuidados e nos prognósticos de problemas de saúde, como sejam o VIH/SIDA, as doenças infecciosas tropicais, a tuberculose, doenças auto-imunes, doenças cardiovasculares, diabetes, etc.

Contudo, as medidas definidas parecem ficar aquém do necessário para promover efectivamente uma perspectiva de género na saúde. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao primeiro objectivo operacional, estes parecem cingir-se apenas à primeira vertente acima enunciada.

Em segundo lugar, estudos já realizados permitiriam especificar as medidas referentes à promoção da igualdade no acesso ao sistema de saúde, apontando áreas urgentes de sensibilização dos/as profissionais de saúde para a questão do género como, por exemplo, a dor, o acesso a medicamentos, o tratamento de doenças cardiovasculares, as representações dos/as profissionais de saúde relativamente ao género nas doenças de foro psicológico, etc..

Em terceiro lugar, parece-nos que estas medidas podiam dar uma maior atenção não só às questões biológicas, mas também às circunstâncias socioculturais e ao modo como homens e mulheres vivem a saúde e a doença. De entre essas circunstâncias encontramos as representações sociais e culturais do corpo feminino, os estilos de vida, a educação, o acesso à informação, determinantes ambientais e constrangimentos económicos.

Em quarto lugar, e no seguimento das recomendações apontadas aquando da avaliação do II PNI, as medidas deveriam ter em conta as especificidades dos diferentes grupos - jovens, idosos/as, imigrantes, com doenças crónicas, com deficiência, com envolvimento na prostituição – as suas diferentes classes sociais, contextos familiares e localizações geográficas. Como é referido no estudo “Saúde, sexo e género”, publicado pela Direcção Geral de Saúde (DGS), o impacto produzido pelo género “só se evidencia, na sua plena expressão, quando o facto de ser homem ou mulher se cruza com outros elementos de análise, que lhe conferem valor e contornos diferentes, tais como a classe social de inserção, a etnia ou o contexto geográfico e político” (DGS, 2008: 13). Por exemplo, com o intuito de relacionar a área da saúde com outras áreas fundamentais como o trabalho, poderia ser enfatizada a questão do género nas chamadas doenças profissionais. Vejamos a medida C. Esta medida para além de apresentar pouca especificidade relativamente ao objectivo operacional, a ausência de públicos-alvo específicos reforça o seu conteúdo vago. Deveria ser sublinhada, nesta medida, a necessidade de se atender a variáveis como a etnia, a nacionalidade e a orientação sexual, no acesso ao sistema de saúde, como vertentes potenciais de dupla discriminação. Deveria, igualmente, haver um enfoque na relação entre as diferentes condições sociais e económicas de homens e mulheres e o acesso à saúde.

Ainda no que diz respeito às recomendações que resultaram da avaliação da execução do II PNI, parece subsistir uma dificuldade em abordar a saúde de um modo integrado e em permanente diálogo com outras temáticas, como a conciliação da vida profissional, familiar e pessoal ou a violência contra as mulheres. Seria útil uma perspectiva mais holística das questões da saúde, emergindo as diferentes medidas num permanente diálogo com outros campos – como o da educação, o da violência contra as mulheres, entre outros.

Em sexto lugar, poder-se-ia sublinhar, uma vez que é uma tendência crescente nos estudos europeus sobre saúde, uma diferenciação entre cuidados de saúde preventivos e reactivos.

Por fim, tendo em conta que na avaliação do II PNI foi apontado um desconhecimento dos PNI por parte dos/as profissionais de saúde, esta subárea deveria incluir medidas de disseminação deste documento entre aqueles/as profissionais.

A subárea 2.5. contempla ainda um segundo objectivo operacional mais especificamente dirigido à saúde sexual e reprodutiva. Este é um aspecto a nosso ver positivo uma vez que, apesar das melhorias nesta área – visíveis na diminuição de gravidezes na adolescência, no aumento de consultas de planeamento familiar, no acréscimo de centros de saúde com consultas dirigidas a adolescentes, na diminuição de casos diagnosticados de SIDA, numa maior consciência de jovens e adolescentes para o uso de contraceptivos, num aumento de informação sobre infecções sexualmente transmissíveis e na mudança da lei da interrupção voluntária da gravidez –, Portugal continua a destacar-se pelas piores razões nesta matéria no cenário da UE, ocupando os lugares cimeiros de maternidade adolescente e de casos de VIH/SIDA e mostrando atrasos significativos na educação sexual, na educação para a contracepção e no planeamento familiar. Parece-nos, pois, fundamental o objectivo destinado a garantir a mulheres e homens o exercício dos seus direitos sexuais e reprodutivos. Alguns aspectos mereciam, ainda assim, uma maior atenção, em particular: reforçar a questão da discriminação em termos de direitos sexuais e reprodutivos das minorias sexuais e ocorrência de violência nestas minorias; evidenciar a necessidade de falar em sexualidade, infecções sexualmente

transmissíveis, etc., na velhice; promover a criação de uma equipa de monitorização de aplicação da nova lei da interrupção voluntária da gravidez.

Em síntese, esta subárea embora apresente diversos aspectos positivos, queda-se pela definição de objectivos e medidas pouco ambiciosos e específicos. As medidas carecem de públicos alvo claramente definidos, o que poderia facilitar a sua execução. Também os indicadores de processo e de resultado nem sempre parecem ir ao encontro de uma verdadeira execução das medidas, grande parte delas demasiado vagas no seu conteúdo. Exemplo disso é a medida F que é particularmente importante, pois continua a ser fundamental a disseminação de informação e apoio junto dos/as jovens adolescentes no que diz respeito à sexualidade. Contudo, o indicador de processo da execução desta medida – centrado na promoção de acções de sensibilização – mostra-se insuficiente no que diz respeito ao reforço dos serviços. O reforço dos serviços implica uma clara mobilização de recursos humanos e uma maior formação dos mesmos.

De referir, ainda, que deveria ser promovida a interacção entre profissionais de saúde e organizações da sociedade civil.

3.5.2 – Análise de desempenho

a) Execução Física das Medidas

De seguida apresentamos um quadro (Quadro 1) onde é indicada a nossa apreciação sobre o estado das medidas integradas na subárea relativa à saúde. O preenchimento deste quadro foi feito com base numa análise da informação reunida de todas as fontes consultadas, por medida, que se encontra descrita de forma detalhada no anexo 2.

Refira-se que se consideram parcialmente executadas aquelas medidas que, não tendo continuidade, ficaram muito aquém daquilo que poderia ter sido feito, quer em termos de abrangência, quer no que concerne ao nº de acções, de instituições e de pessoas envolvidas. As medidas em progresso englobam aquelas cujos resultados ainda se aguardam, as medidas avaliadas como tendo a si associada informação vaga são aquelas cujas fontes de informação que consultámos nos indicaram terem sido feitas diligências específicas (ex., reuniões, levantamentos) para a sua execução, mas nada mais do que isso. Considera-se medida não executada aquela em que não dispomos de qualquer informação concreta relativa à sua execução.

Quadro 3.9 – Execução das medidas: Subárea 2.5. Saúde

Medidas	Exe- cu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gres- so	Informação vaga/ indis- ponível**	Sem execu- ção***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Indicadores saúde e género			X			CIG, CITE, INE
B – Promoção da investigação				X		
C – Melhorar acesso à saúde			X			MS/DGS
D – Estágios curric. e profissionais				X		
E – Reforçar educ./sensibilização p/ saúde sexual e reprodutiva		X				MS, CIG, ME, ACIDI
F - Reforçar serviços e cuidados na saúde sexual e reprodutiva		X				ME, CIG, CNI VIH/SIDA
G – Acompanhar efeitos da Lei da IVG	X					MS/DGS
TOTAL	1	2	2	2	0	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 71\%$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 14,3\%$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso}) / 2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 42,9\%$.

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0\%$

De acordo com a tabela, das sete medidas em apreço, uma foi considerada executada, duas avaliadas como parcialmente executadas, duas consideraram-se em progresso, e relativamente a três a informação sobre a sua execução era vaga ou indisponível. Tendo em conta que em várias medidas houve alguns esforços iniciados, optámos por não catalogar nenhuma como não tendo sido sequer iniciada. Uma vez que medidas parcialmente executadas ou em progresso, optámos por calcular a taxa específica de execução, o que deu um valor de 42,9%. A taxa bruta de execução dando o mesmo peso às medidas executadas, em progresso e parcialmente executadas, consubstancia uma percentagem de 71%. As percentagens apresentadas acabam por ser influenciadas pela ausência de informação relativamente a um número elevado de medidas. De seguida, recorrendo às informações recolhidas, justificamos a catalogação das sete medidas.

Antes de procedermos à análise global da execução das medidas na área 2.5. queremos ressaltar alguns aspectos metodológicos. Uma primeira nota referente à realização das medidas no âmbito da subárea “Saúde” prende-se com a parca informação que nos foi disponibilizada quanto à sua execução. A ausência de dados dificulta uma avaliação mais objectiva do grau de execução das medidas contempladas. De qualquer

modo, as entrevistas realizadas apontam para uma reduzida concretização das medidas, embora entendam que esta é uma área que necessita de intervenção:

A saúde é uma área onde a execução do III PNI está em grande défice e a diferentes níveis. No contexto específico da saúde mais do que noutras áreas, a marca do género impende muito sobre as mulheres e também sobre os homens (E6).

Um segundo aspecto está relacionado com a discrepância existente entre aquelas que são as medidas – ambiciosas – com os indicadores de processo e de resultado. Os indicadores de processo e de resultado raramente se adequam à realização da medida:

A primeira parte do PNI está fantástica a esse nível, mas depois quando vamos começar a olhar para as medidas aquilo é uma grande confusão. Porque a primeira fase, nós pensámos em termos políticos os objectivos. Depois para a segunda fase já não somos capazes, porque estamos distanciados das pessoas reais, do terreno, das tais situações da vulnerabilidade (E69).

É o caso, por exemplo, da medida G. Apontamos esta medida como executada uma vez que o seu indicador de resultado foi apresentado. Contudo, na verdade, não nos parece que este indicador seja suficiente para “acompanhar os efeitos da aplicação da lei da interrupção voluntária da gravidez”.

Passemos, de seguida, à análise das iniciativas realizadas no âmbito das medidas definidas. Quanto à medida A, fomos informadas que os indicadores protocolados com a CIG e a CITE nesta área foram actualizados. De acordo como INE, a informação protocolada foi recolhida, actualizada a 2009, excepto nas causas de morte que estão a 2008, e integrada no DG. Alguns dos indicadores têm séries longas, desde 1970.

No que diz respeito às medidas B e D, não nos foi dada qualquer informação, embora vários/as entrevistados/as apontem para a não execução destas duas medidas.

No âmbito da medida C há um conjunto de iniciativas que nos foram apontadas, pela DGS, como contribuindo para a sua execução:

Nós temos uma página, que é www.saudereprodutiva.dgs.pt. Um dos objectivos da página é, além de informar os profissionais de saúde, informar jovens e mulheres, através de um espaço onde são abordadas as questões da violência e onde temos dois ou três folhetos disponíveis para *download*. (...) Quanto ao objectivo de melhorar o acesso das mulheres aos serviços de saúde, foi necessário a DGS realizar circulares normativas e informativas nomeadamente no que diz respeito ao acesso dos imigrantes ao SNS, especificamente o

acesso das mulheres imigrantes, que é um acesso gratuito, que sempre colocou muitas dúvidas. Em articulação com o PNAI também foi criada uma linha telefónica. Nós também divulgamos essa linha, para melhorar o acesso das mulheres imigrantes ao SNS. De um modo geral, olhando para os objectivos propostos no plano, e assim rapidamente explicando o que foi feito... (E77).

De referir que estas iniciativas surgem no âmbito do Programa Nacional de Saúde Reprodutiva (PNSR), criado por despacho do Ministro da Saúde, em Julho de 2007, na dependência da DGS, abrangendo as áreas de: Planeamento Familiar, Vigilância Pré-Natal, Diagnóstico Pré-Natal, Interrupção Voluntária da Gravidez e Procriação Medicamente Assistida. De entre as circulares e orientações técnicas encontramos os seguintes temas: Planeamento Familiar, Maternidade e Paternidade, Vigilância Pré-Natal, Interrupção Voluntária da Gravidez, Procriação Medicamente Assistida, Infecções de transmissão sexual e Infertilidade.

Foi-nos ainda mencionada a criação de linhas de financiamento a ONG em domínios como violência, prostituição e contracepção:

Desde já informo que está aberto financiamento da DGS para as ONG concorrerem. E este ano, pela 1.^a vez, foi pedido às várias divisões que seleccionassem áreas específicas de intervenção. Nós seleccionámos a violência, a prostituição e a contracepção. Eu acho que a violência e a prostituição dão resposta ao que se pede no III PNI (E77).

Embora estas iniciativas nos pareçam importantes, devemos sublinhar que elas se centram num conjunto de intervenções focadas no envolvimento das mulheres e dos homens na sua própria Saúde Sexual e Reprodutiva e não na saúde em geral como é pressuposto da medida C.

Foram várias as iniciativas que nos foram indicadas como contribuindo para a realização da medida E, entre elas, muitas referentes à mutilação genital feminina (MGF). De entre as actividades, destacam-se a publicação, disseminação e distribuição de folheto sobre MGF e a realização de evento sobre a MGF no Dia Internacional dos Direitos Humanos (10 de Dezembro de 2009), com a participação e implicação da CPLP. Em relação ao folheto sobre MGF, a CIG assumiu particularmente a sua distribuição junto de Deputados/as, Comissões Parlamentares, Embaixadas, Organismos Públicos da Igualdade e da Saúde dos Países da CPLP, Municípios, Associações de Professores/as, Centros de Investigação e Organismos públicos estratégicos, bem como organizações várias que

operam em contextos socialmente desfavorecidos e com intervenção territorial em bairros com predominância de população de origem africana (Cova da Moura, Cruz Vermelha, Quinta da Princesa etc.), entre outros públicos destinatários. Para além disso, produziram-se cerca de 6 mil exemplares de uma versão do folheto sobre MGF destinada à Guiné; preparou-se a disseminação de 2.000 folhetos sobre MGF no Aeroporto de Lisboa e a CIG preencheu um questionário sobre práticas tradicionais nefastas na União Europeia. Não obstante estas medidas irem ao encontro de uma forma de violência sexual e, por isso, caberem nesta medida, entendemos que elas devem ser enquadradas preferencialmente na área 4, designadamente na medida F onde se faz uma referência explícita a esta problemática.

Outras iniciativas importam aqui aludir: participação da CIG como júri do concurso para a Campanha sobre o "Preservativo Feminino" (CIG); realização do Concurso "A nossa Escola pela Não-Violência" e os espaços dedicados a grupos-alvo específicos (como, por exemplo, jovens) no sítio www.saudereprodutiva.dgs.pt.

No que diz respeito à Educação sexual, aqui subentendida, foram desenvolvidas as seguintes actividades por parte do ME: Educação Sexual em Meio Escolar – Linhas Orientadoras, editado conjuntamente pelos Ministérios da Educação e da Saúde (2000); Lei 60/2009, de 6 de Agosto, que estabelece o regime de aplicação da educação sexual em meio escolar; Portaria nº 196-A/ 2010, de 9 de Abril, que define as orientações curriculares da educação sexual em meio escolar, para os diferentes níveis de ensino; apoio financeiro a projectos de Educação Sexual promovidos pelos agrupamentos das escolas; formação de 600 professores/coordenadores de Educação para a Saúde incluindo módulos sobre Educação Sexual, Igualdade de Género e Infecções Sexualmente Transmissíveis (2007-2009).

Não nos foi acusada, no entanto, a elaboração do Guia de Boas Práticas e Recursos sobre Saúde Sexual, pelo que não podemos considerar esta medida como executada:

Este guia, pelo qual esperamos arduamente, e que foi iniciado aquando da presidência portuguesa da UE, nunca está feito. E isto é o Ministério da Saúde – nunca se sabe qual dos departamentos será. Até hoje isto continua a ser esquecido. (E69)

Quanto à medida F foram elaboradas várias actividades que podem vir a contribuir para a concretização parcial daquela. Procedeu-se à elaboração, em conjunto com a Coordenação Nacional para a Infecção VIH/SIDA, dos termos de referência de um grupo de trabalho designado por “Comunicação e Advocacy – Mulheres e VIH”, dando cumprimento aos compromissos assumidos na Carta do Rio que apela ao estabelecimento de uma agenda de cooperação horizontal no quadro da CPLP que fortaleça as respostas nacionais para combater a feminização da epidemia de VIH/SIDA, integrando esse tema de acordo com a realidade de cada país. De acordo com a informação prestada pela CIG, este grupo de trabalho terá como missão a construção de uma agenda de comunicação, e de *advocacy* e de sensibilização com vista ao enfrentamento da feminização do VIH/SIDA, através do aumento da disponibilidade e adesão ao uso do preservativo feminino e masculino.

Ainda sobre a problemática da saúde sexual e reprodutiva, a CIG participou na elaboração do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP e na campanha/folheto sobre a gravidez e o VIH, iniciativa da Coordenação Nacional para a Infecção VIH/SIDA, nomeadamente, dando parecer técnico sobre as várias propostas apresentadas por aquela entidade.

A DGS, mediante a produção de relatórios semestrais sobre a Interrupção voluntária da gravidez, contribuiu para a execução da medida G.

Por fim, e embora não nos tenham sido mencionadas como iniciativas realizadas no âmbito desta área, ou mesmo do PNI, uma menção para alguns estudos, para os projectos POPH e para algumas actividades inseridas no III PNCVD. De entre os estudos financiados pelo QREN, parece-nos relevante referir o estudo sobre discriminação em função da orientação sexual e identidade de género em Portugal realizado pela TecMinho (Universidade do Minho) que pretendeu, entre outros objectivos, delinear o percurso legislativo, nacional, europeu e internacional, relativo à orientação sexual e identidade de género, em particular no acesso à habitação, aos cuidados de saúde, ao sistema educativo, à justiça e a aquisição de bens e serviços, identificando potenciais lacunas no quadro legislativo português.

Sob a tipologia 7.3/8.7.3/9.7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais, foram aprovados 7 projectos na área da saúde e 2 na área da saúde sexual e reprodutiva. No segundo concurso foram aprovados 2 projectos na área de intervenção da saúde sexual e reprodutiva.

Também no âmbito do III PNCVD foram realizadas, entre outras, acções de sensibilização, formação juntos de estudantes e de profissionais de saúde, promoção de contactos e protocolos com unidades de saúde e administrações regionais de saúde e com outras relevantes para esta área. A título ilustrativo, abordemos a criação de referenciais orientadores da formação sobre a temática do tráfico de seres humanos para profissionais de saúde garantindo a uniformização de procedimentos e intercâmbio de saberes. Os objectivos eram: a criação de um módulo sobre a temática de TSH e VD a integrar na formação a fim de propiciar a recolha de indícios favoráveis à detecção de situações de tráfico e violência doméstica, e a produção de um manual de formação contendo o enquadramento dos fenómenos do tráfico e violência doméstica, nas suas diferentes dimensões e numa orientação para a acção. Este manual formativo estrutura-se, por um lado, tendo em conta as necessidades de terreno destes/as profissionais, por outro lado, a necessidade das técnicas de investigação a que necessitam de dar resposta. Não cabe aqui procedermos à análise destas actividades³⁴, mas apenas deixarmos esta menção, sugerindo-se, porventura, uma maior articulação nestas acções entre o GT responsável pela área “Saúde” e aqueles encarregados da execução do PNCVD e do PNCTSH.

b) Eficácia e impacto na saúde

Como já referimos, a subárea “Saúde” é mais ampla relativamente ao II PNI no qual estava restrita a “Saúde Reprodutiva e Sexual”. A maioria das pessoas entrevistadas entende ser preferível a designação mais abrangente, defendendo que é redutor considerar que o sexo e o género podem fomentar iniquidades apenas na saúde sexual e produtiva. Esta situação pode ter consequências a vários níveis. Desde logo, pode dificultar o reconhecimento de que as diferenças entre os dois sexos ultrapassam o domínio da

³⁴ Estas iniciativas não aparecem como realizadas no âmbito do III PNI inclusive nos relatórios de actividades da CIG.

saúde sexual e reprodutiva. Tal dificuldade pode repercutir-se inclusive na eficácia do tratamento médico dado a homens e mulheres já que “o paradigma é o do homem e depois aplica-se à mulher aquilo que é a regra para o homem” (E6). Isto mesmo demonstra um estudo realizado pela Escola Nacional de Saúde acerca da importância do género na saúde. No estudo concluiu-se que, analisando as respostas dadas às doenças cardiovasculares, há um acesso deficitário por parte das mulheres no que respeita ao uso de cateterismos e cirurgias de *bypass* e que há uma representação sobre este tipo de patologia como sendo uma doença de homens (Fernandes *et al.*, 2007).

Em segundo lugar, de acordo com várias opiniões, há o risco de uma reprodução na área da saúde do papel social tradicionalmente atribuído à mulher, enfatizando-se a saúde reprodutiva e materna em detrimento da saúde sexual:

Muitas vezes quando se fala em saúde da mulher apenas se refere à saúde reprodutiva: gravidez, hormonas, menopausa... parece que a saúde da mulher é uma coisa muito restrita. Parece que o que é importante na saúde da mulher é a reprodução e o cuidar das criancinhas que é o mandato tradicional atribuído às mulheres. A própria saúde tem criado conceitos que são a transposição para a esfera da medicina e da saúde de uma representação social do que é o valor da mulher. (E6)

Uma outra consequência consiste em afastar os homens da esfera da saúde sexual e reprodutiva por se entender que esta diz respeito essencialmente às mulheres:

No inquérito nacional de saúde, a única área temática do inquérito em que os homens não se pronunciam porque o inquérito prevê que os homens não se pronunciem, é a saúde reprodutiva. Mesmo relativamente a contraceção só as mulheres se pronunciam. Qual é a razão científica para que os homens não se pronunciem sobre estas questões? (E6)

Quando nós falamos de gravidez adolescente, nós falamos também de maternidade adolescente. E temos que assumir aqui qual é o papel dos rapazes. Nós temos que ter discursos no contexto da igualdade que abranjam os rapazes. Não é só falar de violência na área da adolescência. É pegar nos problemas de discriminação entre rapazes e raparigas ao nível escola e ver até que ponto é que a própria escola reproduz ou não determinado tipo de modelos. (E69)

De acordo com outras opiniões, no entanto, também há alguns riscos na opção pela inclusão no PNI da saúde em sentido lato, nomeadamente que se perca especificidade na definição e na concretização das medidas:

Embora eu goste muito da versão holística da saúde, eu acho que nós estamos a falar num PNI, temos que restringir a área em que se vai actuar. Isso é um Plano Nacional para Saúde, plano nacional esse que não fala na saúde sexual e reprodutiva. (E69)

Tudo o que é genérico é mais perigoso, pelo menos nalgumas áreas... Nós como somos uma associação de direitos sexuais e reprodutivos, existiram obviamente questões ligadas à imigração que não estavam só dentro dos direitos sexuais e reprodutivos. E aí, nesse aspecto, a parte da saúde mais abrangente pode incluir algumas partes que não estão incluídas nos direitos sexuais e reprodutivos. Nessa área eu penso que é limitativo só saúde sexual e reprodutiva. Mas, por outro lado, a área que é mais importante, e em que o investimento tem que ser maior e invocar a maior mudança é a saúde sexual e reprodutiva. (E70)

Eu acho que o que não se pode é escudar-se na saúde numa perspectiva mais abrangente e global para diluir a parte da sexualidade. Agora, se isso não acontecer, acho óptimo que se abranja o mais possível e que seja o mais global possível; mas sem se perder a especificidade da saúde sexual e reprodutiva. (E71)

No que diz respeito à execução das medidas previstas, as pessoas entrevistadas tendem a ser menos entusiastas.

A medida A foi mencionada nas entrevistas realizadas como uma necessidade para a implementação de qualquer política de saúde que tenha em conta o género e o sexo, embora seja apontada como não executada. Para algumas pessoas entrevistadas, é fundamental que os dados recolhidos no âmbito da saúde sejam desagregados por sexo, caso contrário um maior conhecimento das desigualdades entre homens e mulheres nesta área estará seriamente comprometido:

Em termos de saúde já ficaria extraordinariamente feliz se eu conseguisse: primeiro, ter a informação epidemiológica desagregada por sexo; segundo, ter a informação epidemiológica desagregada por condição socioeconómica; e terceiro, ter a informação cruzada por sexo e condição socioeconómica. Para eu ter uma base de partida, para eu saber para onde quero ir. Porque em termos específicos da saúde, não me interessa entrar por grandes linhas ideológicas; interessa-me é ter estes elementos que são toda a base para a construção de qualquer política de saúde. (E6)

A mesma pessoa acrescentou que tais dados desagregados permitem, posteriormente, desenvolver uma perspectiva crítica e já não meramente descritiva:

E depois desenvolver o espírito crítico sobre os dados que temos. E perceber se as diferenças detectadas têm a ver com a matriz biológica, ou biológica mas caldeada por uma visão de género, ou se as diferenças encontradas devem ser atribuídas ao género porque é ele o causador do diferente acesso aos serviços, etc. Um plano para a igualdade deve

reflectir também sobre este caminho que é preciso percorrer, em particular na área da saúde. Para cada área será diferente. (E6)

A CIG, para alguns/mas, deve assumir uma postura mais proactiva nesta matéria, promovendo a recolha e a centralização dos dados:

O INE tem estudos, dados, mas depois o que é disponibilizado.... Há uma série de dados que não só não são tratados como nem sequer existem. Se eu quiser saber oficialmente... Eu pergunto ao INE qual é a taxa de mortalidade materno infantil em Portugal neste momento, ou qual é a taxa de gravidez, o INE não sabe, porque os dados que eles têm são de 2005, que foi o último inquérito nacional de saúde que foi feito. O que é que vai fazer? Vai ao MS, mentira! Vai à DGS, ok, então a DGS tem um estudo preliminar que fez. Ou então vai a algumas universidades que tenham feito estudos. (E69)

Estas opiniões demonstram, assim, que a medida A obriga ainda a uma maior realização, porventura com indicadores mais específicos, uma vez que a recolha de informação quantitativa sobre género e saúde surge como base fundamental de um conhecimento mais profundo e indispensável para a elaboração de políticas de saúde numa perspectiva de género em Portugal.

No seguimento do que foi dito anteriormente, também a medida B emerge, por razões similares, como crucial, embora a informação relativa à sua execução não nos tenha sido, como já referimos, disponibilizada.

A medida B pressupõe “melhorar as condições de acesso à saúde, bem como reforçar os respectivos programas de prevenção, tendo em atenção os aspectos específicos de mulheres e homens ao longo do seu ciclo de vida”. No III PNI pretende-se atingir esta melhoria promovendo “uma campanha de sensibilização destinada aos profissionais de saúde que foque os aspectos específicos da saúde da Mulher e do Homem”. Podemos, aliás, afirmar que também a medida D vai ao encontro desta pretensão por ter como indicador de processo a inclusão de módulos de género nos estágios curriculares e profissionais. As opiniões recolhidas apontam, de facto, para a necessidade de introduzir uma perspectiva de género na saúde. Contudo, tal como ficou explícito aquando da avaliação do II PNI, há muitas resistências quotidianas por parte dos/as profissionais de saúde à percepção das diferenças entre homens e mulheres na saúde e, nessa medida, entende-se que a sensibilização não tem sido feita eficazmente.

Embora alguns/mas profissionais de saúde defendam que estas classes profissionais têm hoje uma maior consciência relativamente ao papel do género e do sexo na saúde do que há uma década atrás, persistem fortes resistências.

Quando falamos destas questões temos de ver que estamos a falar de algo muito mais profundo do que a aplicação da legislação da igualdade porque isto mexe inclusive com a capacidade discriminatória de decisão de um médico, por exemplo. (...) Se olharmos para os grandes documentos produzidos pela saúde a propósito da saúde, detectamos, quem está mais atento a estas questões do género, a impregnação moral, digamos que as representações que nós temos de género, sobre o feminino e o masculino, não têm nada de científico, são apenas a reprodução no plano das políticas de saúde daquilo que é o entendimento social sobre homens e mulheres. E, portanto, há aqui um duplo peso que tem de ser muito bem ponderado. Os profissionais de saúde, os decisores políticos, enquanto homens e mulheres, têm também de ultrapassar esta pouca sensibilidade e fazerem um auto-escrutínio sobre a génese do que estão a produzir. Estão a fazê-lo por evidência científica ou por convicção que por tanto ser aplicada quase que passa por ciência sem questionamento? (E6)

Nesta maior ou menor sensibilidade para as questões de género parecem existir algumas diferenças entre profissionais de saúde. Desde logo, entre pessoal médico e de enfermagem. Encontrámos alguma unanimidade quanto a uma menor sensibilidade por parte da classe médica. Isto mesmo foi-nos dito por profissionais de saúde que desenvolvem projectos e redes sobre violência doméstica em unidades de saúde:

(...) Por norma, a área clínica, a área médica, é muito menos sensível do que a área da enfermagem e do apoio social. Não intervêm mesmo, de facto. E estou a falar do hospital, da minha experiência. Tem sido muito, muito difícil a esse nível. Este trabalho é desenvolvido quase todo por enfermeiros/as, por uma assistente social que é do nosso serviço de urgência; e com esta interligação que fizemos temos uma pediatra e ginecologista. Mas foram as únicas pessoas da área médica que se disponibilizaram; e temos um infecciolista. Mas de resto o apoio é difícil, tem sido um pouco remar contra a maré. (E78)

Em relação ao centro hospitalar, em relação à saúde, as nossas grandes dificuldades, e pegando no que foi dito pela enfermeira, no nosso hospital, o processo começa no serviço de urgência, mas depois vai-se dissipando pelos diferentes serviços, seja o pediátrico, seja o ginecológico, consoante a idade e a problemática. E na questão da formação, os enfermeiros têm feito uma evolução. Acho que têm feito um trabalho espectacular. Mas temos que dar 2 vezes por ano, temos que ir para a urgência fazer formação com eles. Temos que estar lá com eles, porque entram novos enfermeiros e nós temos que actualizar os conceitos: o que é que é isso da violência doméstica? O que é que é isto dos maus

tratos? Tivemos logo que fazer formação. (...) Os médicos... por amor de deus... com o devido respeito, Sr. Dr....! (...) (E73)

Como é possível depreender dos excertos atrás transcritos, há certas especialidades médicas que tendem, ainda assim, a participar mais nestes projectos e a demonstrar uma maior atenção para com as questões de género, como por exemplo, a pediatria e a ginecologia. Outras permanecem mais alheadas destas questões até porque, de acordo com algumas opiniões, há especialidades da medicina e da enfermagem ainda muito sexualizadas. Por exemplo, como demonstra o já citado estudo da DGS, o argumento da condição física é apresentado pelos/as profissionais para explicar a predominância do sexo masculino na enfermagem de reabilitação; a maior racionalidade e menor emotividade dos homens comparativamente às mulheres explica a dominância masculina na área profissional da cardiologia; e a maternidade é a explicação mais apresentada para o maior peso das mulheres no domínio da saúde infantil e pediatria. Como referiu um profissional de saúde:

Há um aspecto que não deve ser negligenciado. Cada vez menos, mas apesar de tudo, a condução em algumas áreas nobres da saúde e da medicina ainda está nos homens: áreas cirúrgicas, da ortopedia, da cardiologia... O que se valoriza mais é a capacidade de decisão, de utilização das tecnologias, e as mulheres estão mais naquelas áreas relacionadas com o cuidar, esfera tradicionalmente atribuída às mulheres na casa que transitou para a esfera profissional. Vê-se essa separação ainda muito bem até no número de profissionais que há em cada área, mesmo que as coisas se estejam a nivelar. (E6)

Neste cenário a formação foi-nos mencionada como fundamental não só para pessoal médico e de enfermagem, mas também para restantes profissionais de saúde e administrativos que, não raras vezes, surgem como os primeiros contactos nas unidades de saúde:

Há pouco alguém falou nos administrativos. Não têm formação específica na área da saúde, mas a verdade é que são a porta de entrada, é a primeira pessoa com que as pessoas falam quando querem ter acesso aos cuidados. Sendo o primeiro contacto, pode ser a primeira barreira, e muitas vezes é o que acontece. Por falta de informação, mas também de formação. E eu noto mesmo que desconhecem. Desconhecem que os homens podem marcar uma consulta de planeamento familiar. (E76)

A formação reivindicada deve abranger o maior número de profissionais possível, havendo um especial cuidado com médicos/as de clínica geral, bem como com

profissionais que prestam serviço nas urgências. São estes serviços, por exemplo, que têm um maior contacto com situações de violência e maus-tratos.

(...) Há muitas situações em que os protocolos existem, estão reconhecidos, e depois existem pediatras, médicos que vêm prestar serviços de urgência, e mesmo que lhes seja dito fingem que não conhecem, e portanto as coisas depois não têm continuidade. (...) Na questão da formação, os médicos, tirando os pediatras, têm uma resistência... (...) A ginecologia e a pediatria têm uma sensibilidade especial. Na urgência geral os enfermeiros andam ali a apagar os fogos. Quanto aos médicos, depende da sensibilidade de cada um, de quem está de serviço. (E73)

A formação dos profissionais de saúde assume-se igualmente como relevante para a facilitação de projectos, muitos de cariz voluntário, que são desenvolvidos nas unidades de saúde. Uma vez mais, podemos referir a este respeito, o desenvolvimento de redes de apoio a pessoas em situação de violência doméstica e violência sexual que incluem hospitais e centros de saúde. Algumas profissionais de saúde que participam e dinamizam estas redes falaram-nos das dificuldades que, não raras vezes, são colocadas pela falta de apoio por parte de colegas da profissão:

A nossa rede de trabalho já foi alvo de um trabalho de mestrado de um elemento de uma ONG, e foi curioso, porque as dificuldades que as pessoas apontavam para o desenvolvimento do seu trabalho eram institucionais. A instituição que faz parte da rede, que formalizou, que protocolou, é ela própria que dificulta o trabalho a esses próprios elementos. (E78)

No que especificamente diz respeito ao papel dos profissionais de saúde na violência doméstica, em particular os/as médicos/as, foi-nos referido que estes tendem a escusar-se de lidar com situações de violência doméstica porque são complexas e envolvem trabalho acrescido para o qual nem sempre há tempo, nem tampouco sensibilidade. Assim, será fundamental proceder-se à sensibilização e formação no sentido desta temática ser também percepcionada como uma questão de saúde:

Há duas questões. A primeira é assumir esta área como uma questão de saúde. A saúde sempre lidou com os maus tratos, com a violência, mas sempre lidou com a expressão do mau trato, seja a lesão física, seja a lesão psicológica ou psicossocial. E sempre nos cingimos a isso. Ou seja, o braço está partido, põe-se gelo, trata-se o braço, mesmo percebendo que há uma situação de violência por detrás: “ah, isso é com outros, isso não é da medicina, isso é com os serviços sociais”. Portanto, sempre se compartimentou o fenómeno sem olhar aquilo que está a montante da expressão observável do fenómeno e sem olhar para aquilo que vai estar a jusante, ou seja, a prevenção de recidivas e a reintegração, digamos

assim, de modo a que se procure afastar ao máximo os contextos e factores de risco. Cada vez mais o que se pretende é que se olhe para o fenómeno dos maus tratos de um modo global, como hoje olhamos para a diabetes. Já não é uma questão de estar a controlar a glicemia, é mandatório fazer a prevenção da diabetes mediante controlo dos factores de risco, dos comportamentos alimentares, exercício físico e depois prevenir, retardar as repercussões da diabetes. Tem de se olhar para o fenómeno na globalidade e isso é o que é mais difícil. As pessoas são mais intolerantes com a existência do mau trato, nomeadamente com a ajuda da lei, é crime público, mas simultaneamente a própria lei põe alguma contenção no envolvimento dos profissionais porque o crime público tem de ser denunciado. E isso traz problemas, traz chatices, também porque tradicionalmente a gente não gosta de ver a justiça pelo meio porque tem de se fazer relatórios, tem de se pôr em causa aquilo que se fez, tem de se ir a tribunal... este processo também é complicado. (E6)

Na sequência destas opiniões, questionámos as pessoas entrevistadas e reunidas em grupos de discussão, sobre qual é e qual deveria ser o papel de um PNI. Quanto ao papel do III PNI na sensibilização dos profissionais de saúde, os/as profissionais de saúde e activistas mostraram-se muito cépticos. Desde logo porque, apesar de trabalharem em áreas da saúde com uma orientação de género, afirmaram desconhecer o Plano.

O III PNI foi mal divulgado. Eu trabalho na saúde há 20 anos e não tive conhecimento do III PNI. É grave! (E73)

Reivindicam, pois, uma divulgação mais eficaz do Plano. No que especificamente concerne a formação, algumas das pessoas entrevistadas defenderam que seria necessária uma maior articulação entre CIG e DGS, atendendo-se a questões como quem seriam as entidades formadoras e qual seria o espaço da formação.

Eu acho que uma das chaves é a formação. Os médicos são muito resistentes à formação, sobretudo se não for por pares, por parte da mesma classe profissional. Colocar enfermeiros a fazer formação a médicos não resulta, por uma questão de mentalidade, falta de abertura. Pode ser que as coisas mudem, mas infelizmente ainda há muitos preconceitos nesta área. (E70)

Os profissionais de saúde estão cada vez menos a ir à formação. (...) E o que nós começámos a perceber é que cada vez havia menos tempo, menos disponibilidade para as pessoas, porque o que aconteceu foi que, em termos de contratos de trabalho, quer médicos quer enfermeiros viram reduzidas as quantidades de horas anuais que têm disponíveis para formação. E depois toda a gente quer os/as médicos/as como alvos da formação. Então há 500.000 entidades em Portugal a oferecer formação para profissionais de saúde, e não há profissionais de saúde em quantidade para responder. (E69)

Para já temos que ir ter com eles ao terreno. Conquistámos os enfermeiros e parte dos médicos indo à urgência... fomos fazer formação num espaço e no *timing* de trabalho deles. E depois “vamos fazer formação sobre o quê?” (E75)

Seria, pois, útil a definição de medidas mais específicas de formação, com conteúdos e públicos alvo específicos, e recorrendo a práticas de formação que já existem no terreno e com resultados satisfatórios. De acordo com uma entrevistada, no entanto, não cabe ao PNI prever a formação dos/as profissionais de saúde, mas sim assumir um papel, através da CIG, de coordenação com o MS para que este incluísse a igualdade de género nos conteúdos formativos (o que iria ao encontro da medida D):

Acho que não tem que ser o PNI a prever a formação. Se calhar o PNI tem que prever é que o MS inclua nas acções de formação que promova, conteúdos na área da IG, que sejam dados pela CIG e pelas entidades que trabalham nessa área. Por aí fazia-se o *mainstreaming*, mas não ao contrário. Do mesmo modo que de cada vez que a CIG faz formação na área da igualdade, incluir um módulo específico sobre a saúde e chamar o MS. É esta questão da articulação que eu acho que é fundamental. (E69)

O espectro de intervenção das medidas E e F é o da saúde sexual e reprodutiva, pressupondo a última, uma vez mais, a sensibilização dos profissionais de saúde. Uma crítica reiterada a estas medidas prende-se com a ausência de especificidade, o que dificulta a sua concretização e a sua posterior avaliação:

É frequente quando aparece um plano que engloba diversas áreas eu não me rever nele integralmente porque às vezes não estão lá as coisas essenciais. Não essenciais no plano teórico, mas essenciais por serem exequíveis. Eu acho que as coisas não são essenciais se não forem exequíveis. Não vale a pena gastar recursos naquilo que não é exequível, pelo menos no curto prazo. Acho que é preferível ir transformando aquilo que se vai fazendo até se chegar ao que se pretende, do que estabelecer à partida metas que depois nós sabemos de antemão que ... Isto não é uma crítica específica a nada. É, digamos, fruto dos 30 anos que já ando nisto, e mais de 15 anos de serviços centrais, onde muitas vezes há uma colagem de itens que nós não percebemos muito bem como é que eles lá foram parar... Isto depois dificulta muito na prática a concretização desses itens porque nós nem sequer temos massa crítica para os apreciar. (...) (E6)

Este plano parece-me um processo de intenções. É um pouco como o orçamento geral do Estado. Gostava-se que houvesse menos desemprego, que o PIB fosse maior, mas não é. Os rabos que ficam é para cumprir no outro PNI. Porque ele tem muitas intenções muito boas, mas em algumas fica-se pelo caminho. (E73)

De acordo com várias opiniões, as medidas devem ser mais concretas em cada área da saúde sexual e reprodutiva, procurando legitimar iniciativas, muitas de cariz voluntário,

já desenvolvidas a partir de motivações pessoais e/ou académicas, seja de formação, seja de intervenção:

Na minha perspectiva, a vigência do plano não é para se obterem resultados é para ajudar a sistematizar estratégias de intervenção. Acho que o plano serve fundamentalmente para isso. (...) Tentava ver o que está a ser feito, as experiências, encontrar um denominador comum e ponderá-lo em função do que são as linhas do actual plano. Ver se se enquadram ou não. Enquadrando-se, eu reforçaria esses projectos e tentaria dar-lhes uma dignidade institucional que eles não têm porque muitos destes trabalhos assentam na carolice de quem os está a desenvolver. Serão tolerados, numa boa hipótese aceites, não sei se serão incentivados. É um processo complexo passar da tolerância para o incentivo. (E6)

Neste sentido, aqueles/as que desenvolvem estes projectos poderiam encontrar eco nas linhas de intervenção definidas pelo Plano, o que lhes permitiria um maior conforto quer ao nível institucional, quer financeiro. São estes os argumentos desenvolvidos por profissionais de saúde por nós entrevistados/as que têm projectos no terreno sobre violência doméstica, desenvolvidos fora do âmbito do PNI, e que para os credibilizar, nomeadamente junto das administrações, recorrem ao Plano:

O Plano, pelo menos, dá-nos as linhas orientadoras que justificam que o trabalho que está a ser feito está a ser bem feito. Mas em relação à questão do apoio aos projectos que são implementados... E uma das questões tem sido... No nosso grupo de trabalho nós temos os elementos que fazem parte do grupo e que fazemos questão que todos os anos tenham formação mais actualizada, específica e intensiva, e que obriga a um grande esforço dos profissionais, nomeadamente porque estão 3 ou 4 dias sem estar no serviço, o que é um transtorno enorme. E este ano pela primeira vez não tivemos dinheiro, apesar do QREN, para poder apoiar formação ao grupo, que é reconhecido pela instituição e pelo centro de formação, mas não temos dinheiro. A formação que nós estamos a fazer é pela boa vontade de algumas pessoas de algumas instituições em algumas áreas específicas que voluntariamente fazem a formação. (...) Se a formação não é reconhecida, é muito complicado gerir-se. Havendo planos, em que inclusive apoiam uma linha que é a formação e a sensibilização, tem que dar alguns apoios. Os enfermeiros nisto até têm sido bastante mais voluntariosos. (...) Têm que se criar infra-estruturas, porque a boa vontade é muita e a motivação até existe, porque as pessoas também desconhecem e querem saber, mas temos que lhes criar algumas estruturas. (E73)

Uma outra crítica diz respeito à capacitação das mulheres na área da saúde sexual e reprodutiva. Segundo tais opiniões, os PNI têm-se quedado por medidas pontuais não almejando a um verdadeiro *empowerment* das mulheres nesta área. Tal é visível desde logo nos indicadores de resultado das várias medidas apresentadas, quer nas medidas

destinadas à saúde em geral, quer naquelas mais centradas na saúde sexual e reprodutiva. Assim, defendem que cabe ao PNI identificar em cada medida de saúde as pessoas que estão numa situação de maior vulnerabilidade e reconhecer objectivamente as acções prioritárias dirigidas a estes grupos.

As pessoas entrevistadas fizeram, ainda, referência à necessidade de campanhas eficazes no âmbito da prevenção, em particular da gravidez adolescente, das infecções sexualmente transmissíveis e da violência sexual:

Que sejam campanhas continuadas. Porque o problema também é esse. Quando se diz que há iniciativas que têm muito impacto, é confundirmos o impacto das campanhas com o visibilidade que têm nos *media*. E deixamo-nos enrolar objectivamente neste tipo de discurso. Ao nível da saúde, quais as campanhas que nós temos? Não temos! Temos a campanha da vacinação, aquela história do tabaco (...), a da obesidade, e de resto? Não há campanhas de prevenção. Põem os jovens todos como se fossem nossos primos ou filhos, de classe média, depois temos uns africanos para dar um ar mais Benetton. Mas de resto, não há objectivamente campanhas estruturadas que entendam as pessoas como cidadãos com direitos, que sejam campanhas empoderadoras, que dêem informação às pessoas, e digam “meu amigo, faça isto, tem acesso a isto”. (E69)

O reforço dos serviços, atendimento, cuidados, reflexão e educação no âmbito da saúde sexual e reprodutiva só pode ser alcançado através do lançamento de campanhas prolongadas no tempo e com públicos alvo bem definidos, iniciativas que no âmbito do PNI, nas suas opiniões, não têm sido desenvolvidas. No âmbito das infecções sexualmente transmissíveis, foi sugerido que, tendo em conta que Portugal continua a ser um dos países com um número elevado de mulheres seropositivas, que existam campanhas dirigidas às mulheres, de diferentes idades; foi igualmente mencionada a necessidade de se criarem campanhas para clientes da prostituição. Foi ainda defendida a necessidade de as campanhas terem em conta as diferentes faixas etárias: tal como devem ser feitas campanhas dirigidas especificamente para jovens, também os/as idosos/as não podem ser esquecidos na área da saúde reprodutiva e também sexual:

Eu penso que há uma grande falha de tratamento a nível público, e ao nível da visibilidade social nos órgãos de informação, nos *media* nacionais e locais, rádios, TV e jornais, da problemática da sexualidade na juventude. E valeria a pena haver campanhas nesse sentido, porque são eles que estão sexualmente mais férteis, activos e mais desinformados e desprotegidos, porque não há diálogo. Nas escolas ainda não está verdadeiramente

implementada a educação sexual. Nalgumas já há uns gabinetes, mas não em todas. Portanto, é necessário que haja. (E73).

Devem ser pensadas campanhas cujo público-alvo sejam os homens no que diz respeito a estas áreas, em especial, atraindo-os para as consultas de planeamento familiar. Todas estas campanhas, argumentam, devem ser realizadas sob uma perspectiva de *empowerment* e, portanto, de direitos.

Por fim, algumas opiniões recolhidas vão ao encontro da ideia que as medidas referentes à saúde sexual e reprodutiva no PNI estão mais direccionadas para esta do que para a vertente sexual:

Porque do mesmo modo que não há ao nível dos serviços oficiais terapia familiar ou sexual, as questões da sexualidade em Portugal sem patologizadas. A reprodução tem a ver com a reprodução ou com o parto e a sexualidade tem a ver com o VIH ou se é lésbica ou gay. Ao nível da elaboração das medidas as coisas estão muito bonitas, mas quando passamos para os indicadores é uma asneira perfeita. (E69)

A parte da sexualidade de facto é sempre posta de lado nos nossos cuidados de saúde, e muitas vezes, poderia ser abordada a parte da sexualidade, seja nos centros de saúde, seja na consulta de urgência, seja numa consulta de saúde do adulto... Por muitas razões, acaba por se reduzir muito à contracepção, quando a coisa corre bem, quando há contraceptivos! Temos que ultrapassar essa barreira, e alguma barreira humana, de alguma abertura para olhar para estas questões por parte dos profissionais de saúde, que vai sendo cada vez menor, mas muitas vezes há principalmente uma barreira institucional. (E71)

Exemplo disso é a área da contracepção que permanece aquém dos objectivos desejados, sendo um indicador importante que as medidas na área da prevenção são ainda pouco eficazes. O pouco uso do preservativo feminino é, a este respeito, paradigmático. Para além de pouco acessível, existe ainda um grande desconhecimento e preconceito relativamente a este meio contraceptivo. Na sondagem de opinião que efectuámos no âmbito deste estudo de avaliação procurámos aferir o grau de conhecimento dos/as inquiridos/as sobre certas campanhas, enumerando algumas de áreas diversas. De entre o universo de inquiridos/as, apenas duas pessoas (do sexo masculino) afirmaram ter tido conhecimento de uma campanha de promoção pelo uso de preservativo feminino) – uma percentagem de 0,5% no total de campanhas conhecidas.

Assim, há temas que são entendidos como prementes num próximo PNI, nomeadamente a regulamentação da lei da procriação medicamente assistida; a

sexualidade na população sénior; as disfunções sexuais; o acesso das minorias sexuais aos cuidados de saúde, como os transexuais ou os/as trabalhadores/as sexuais; e um maior investimento na promoção da igualdade de género nos cuidados primários de saúde.

A medida G é apresentada, como já referimos, como uma medida executada, embora os indicadores de resultado sejam pouco ambiciosos. Para algumas pessoas entrevistadas, esta é uma área da saúde sexual e reprodutiva que tem merecido um investimento significativo por parte do MS, devendo, agora, haver um investimento equivalente para as outras áreas da sexualidade, numa perspectiva holística. Contudo, outras opiniões vão no sentido de que a falta de formação na área de género levou a que os serviços após a regulamentação da Lei não estivessem preparados para lidar com a IVG. Na sondagem de opinião que realizámos no âmbito deste estudo de avaliação, procurámos saber qual a opinião dos/as inquiridos/as relativamente à aplicação da legislação sobre aborto pelos serviços de saúde. De um total de 254 pessoas, 182 (30,2%) afirmaram estar a ser bem aplicada e 167 (27,7%) pessoas entenderam que a legislação está a ser mal aplicada. Estes números evidenciam que, possivelmente, há ainda trabalho a fazer nesta matéria.

3.5.3 – Conclusões

No geral, é nosso entendimento que esta área acabou por ficar aquém do que poderia ser expectável num PNI. A análise efectuada nos pontos anteriores permite-nos retirar algumas conclusões e enunciar alguns pontos que entendemos fortes e outros fracos relativamente a esta área.

Pontos Fortes

- Parece-nos positivo que, relativamente ao II PNI, a área da saúde seja agora entendida num sentido abrangente e não apenas confinada à saúde sexual e reprodutiva. Por outro lado, este primeiro aspecto só emerge como positivo porque a subárea 2.5. contempla num segundo objectivo operacional medidas especificamente dirigidas à saúde sexual e reprodutiva. Num PNI não nos parece que fosse produtora negligenciar esta área.

- A promoção de estudos acerca das diferenças de atitudes entre homens e mulheres no que concerne à saúde. Esta medida devia, contudo, incluir a ampla disseminação pelos/as profissionais de saúde de estudos já realizados. Na sua execução deveria ser incluída a FCT, através do MCTES.
- A definição ao nível teórico dos objectivos expostos em cada medida. Em regra, as pessoas entrevistadas mostraram-se satisfeitas com os objectivos definidos, que assumem um carácter mais político e conceptual.

A área da saúde é central na igualdade de género, pelo que deve haver um forte investimento em medidas concretas e mais eficazes, parecendo-nos importante realçar os pontos fracos que identificámos:

Fragilidades

- definição de medidas pouco ambiciosas e específicas;
- as medidas carecem de públicos alvo claramente definidos, o que poderia facilitar a sua execução; os indicadores de processo e de resultados nem sempre parecem ir ao encontro de uma verdadeira execução das medidas, grande parte delas demasiado vagas no seu conteúdo;
- medidas que se assemelham a objectivos gerais e pouco concretizáveis, e com os indicadores de processo e resultado definidos.
- deveriam ser definidas linhas de investigação, ainda que indicativas, para serem privilegiadas nos concursos;
- fraca aposta na formação de profissionais de saúde em articulação com o MS;
- a CIG deveria assumir uma posição de maior coordenação e centralização dos dados relativos ao género na saúde;
- deveria ser explicitada a forma de coordenação entre o PNI e o PNS.

3.5.4 – Recomendações

Ao longo deste capítulo fomos evidenciando algumas recomendações para a subárea saúde num IV PNI. Neste ponto procedemos a uma síntese das mesmas:

85. Promoção e monitorização dos programas de educação sexual nas escolas

Apesar das melhorias, Portugal continua a destacar-se pelas piores razões nesta matéria no cenário da UE, ocupando os lugares cimeiros de maternidade adolescente e de casos de VIH/SIDA e mostrando atrasos significativos na educação sexual, na educação para a contraceção e no planeamento familiar. A educação sexual nas escolas continua a ser, pois, uma medida premente.

86. Criação de uma equipa de monitorização da aplicação da Lei da IVG

Dever-se-ia criar uma equipa de monitorização de aplicação da nova lei. Ainda neste âmbito, seria de promover estudos sobre a realidade quantitativa e qualitativa do novo contexto legal da IVG.

87. Apostar na educação para a contraceção, nomeadamente desenvolvendo-se campanhas de sensibilização para o uso do preservativo feminino, dirigidas quer aos profissionais de saúde, quer ao público em geral.

88. Nos diversos serviços e cuidados de saúde deveria ser reforçada a questão da discriminação em termos de direitos sexuais e reprodutivos das minorias sexuais e ocorrência de violência nestas minorias.

89. Colmatar as deficiências constatadas na prestação de consultas de planeamento familiar, designadamente aquelas destinadas a jovens de ambos os sexos. Deve haver um reforço dos serviços, cuidados e atendimento em matéria de saúde sexual e reprodutiva.

90. Campanha de sensibilização dirigida a homens de diferentes idades para a saúde sexual e reprodutiva.

91. Articulação das políticas neste domínio com outros campos – como o da educação, o da violência contra as mulheres, entre outros.

Há, em nossa opinião, uma clara dificuldade em abordar a saúde, e especificamente a saúde sexual e reprodutiva, de um modo integrado e em permanente diálogo com outras temáticas como as da conciliação da vida profissional, familiar e pessoal ou da violência

contra as mulheres. Deste modo, seria fundamental uma maior articulação entre a saúde e as diferentes áreas do PNI e entre este e o PNS, o PNCVD e o PNCTSH.

92. Promover a educação/sensibilização sobre saúde sexual e reprodutiva tendo em conta as diferenças entre mulheres e homens e as especificidades dos diferentes grupos - jovens, idosos/as, imigrantes, com doenças crónicas, com deficiência, com envolvimento na prostituição – e as suas diferentes classes sociais, contextos familiares e localizações geográficas.

93. Apostar na formação em igualdade de género pelos/as profissionais de saúde e pessoal administrativo que esteja no atendimento em serviços considerados fulcrais.

Esta formação deve ser feita em articulação estrita com a CIG e o MS, definindo-se se esta deve assumir o carácter de acções de formação pontuais ou mais estruturadas. No que diz respeito às primeiras, estas podem ser coordenadas pela CIG e devem contar, para uma maior adesão, com a colaboração da Ordem dos Médicos e com a Ordem dos Enfermeiros. Quanto às segundas, deve insistir-se para que possa ser assegurada a inclusão da perspectiva de género nos estágios curriculares e profissionais, sob a coordenação de um departamento específico no seio do MS.

94. Apostar na divulgação do PNI junto dos/as profissionais de saúde

O PNI continua a ser desconhecido por vários/as profissionais de saúde. A divulgação do Plano junto dos/as profissionais de saúde poderia ser uma mais valia para a implementação das medidas enunciadas já que o voluntarismo de alguns profissionais, nesta e noutras matérias específicas, se debate quotidianamente com várias resistências e bloqueios por parte de chefias que não têm particular sensibilidade para estas áreas e que, deste modo, dificultam a sobrevivência, por exemplo, de estruturas específicas dirigidas a adolescentes.

95. Promoção de investigação que identifique as principais resistências à introdução da componente de género na saúde e que analise as diferenças de atitudes e práticas entre homens e mulheres.

96. Identificação e centralização de informação sobre projectos que estão a ser implementados no terreno nestas áreas, por iniciativa de profissionais de saúde ou ONG, e promover o seu desenvolvimento e disseminar boas práticas.
97. Promoção de informação quantitativa desagregada por sexo na área da saúde.

3.6 – Ambiente e Território

3.6.1 – Avaliação *ex ante*

O preâmbulo da subárea 2.6. enuncia princípios gerais relativos ao planeamento do território e à sua relação com o desenvolvimento sustentável. O texto não identifica problemas específicos relativos à desigualdade de género neste domínio.

O objectivo principal desta área do Plano é a valorização do contributo das mulheres e dos homens no domínio ambiental e na conservação do património. Deste modo, o enfoque é colocado no contributo de cidadãos e cidadãs para o desenvolvimento sustentável e não nas desiguais condições de uns e outros neste domínio. Quer no preâmbulo, quer na definição do objectivo de acção, não são integradas quaisquer referências às desigualdades entre homens e mulheres relativamente às representações e apropriações do ambiente e do território, nomeadamente relativamente aos usos do espaço, aos padrões de mobilidade, à utilização de transportes públicos e privados, dimensões sobre as quais existe evidência.

Esta área do Plano define apenas três medidas de intervenção. Cada uma das medidas aponta para grupos-alvo diferenciados: *policy-makers*, prestadores de serviços, população feminina. De estranhar é a ausência da identificação da Administração Local como um destinatário privilegiado das medidas neste domínio, dada a sua importância no planeamento e ordenamento do território.

É de sublinhar a pertinência da inclusão deste domínio de intervenção no III PNI. A dimensão territorial é um elemento fundamental para a definição de políticas de igualdade que surge, assim, integrada no Plano. Esta área carece, no entanto, de uma identificação mais precisa dos domínios e princípios de intervenção. As medidas apresentadas são de grande relevância, mas necessitam de uma definição mais clara de metas e estratégias a prosseguir. As formulações vagas comprometem decisivamente a eficácia das medidas e a sua avaliação.

3.6.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

Quadro 3.10 – Execução das medidas: Subárea 2.5. Ambiente e Território

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso	Informação vaga/indispo- -nível**	Sem execu- ção***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Integração dimensão género políticas		X				MAOT
B – Incentivo conservação natureza e biodiversidade				X		MAOT
C – Acessibilidade transportes públicos		X				MOPTC
TOTAL	0	2	0	1	0	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 66,7\%$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0\%$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso}) / 2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 33,3\%$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0\%$

Tal como acima enunciado, a avaliação da execução das medidas na área 2.6 está comprometida pelo seu carácter vago. Esta área contempla apenas 3 medidas. Consideramos 2 medidas (A e C) como parcialmente executadas. Sobre a Medida B a informação disponibilizada é demasiado vaga para podermos aferir resultados neste domínio.

b) Eficácia e impacto no ambiente e território

O carácter pioneiro da intervenção do Plano nesta matéria coloca problemas na assumpção de responsabilidades por parte das entidades envolvidas na execução das medidas, no entendimento do tipo de intervenção a desenvolver e nos resultados a considerar.

Ambas as Conselheiras dos Ministérios envolvidos na execução das medidas desta área referem a inexistência de informação, a necessidade de realizar estudos e as barreiras encontradas para colocar de pé projectos neste domínio.

Diz uma das Conselheiras:

O plano é público, publicado no Diário da República. Mas, e depois, as pessoas vão-se esquecendo, porque as pessoas dão prioridades às suas tarefas. E a verdade é esta.

Como é que acha que isto podia ser feito da outra maneira? Era Integrar de facto as medidas do plano nos planos estratégicos dos Ministérios?

É isso, é uma coisa que eu dizia também na última reunião de dirigentes. O SIADAP um, dois, três existe para as organizações. Portanto, o SIADAP começa na carta de missão do dirigente, começa com os objectivos estratégicos para aquele ano, não é? A carta de missão são três anos, os objectivos estratégicos para um ano e os planos nacionais, com outro *timing* totalmente diferente. Temos aqui diferentes *timings* que não se coadunam nada uns com os outros. Depois as pessoas têm os objectivos estratégicos do organismo, mas não há objectivos estratégicos... Claro que há o Plano de Governo, há as grandes opções do governo, macro do governo no seu todo, mas não do Ministério. Está a ver? Isso devia de vir crescendo. Esta é a minha opinião, porque eu não tenho dúvidas que a Sra. Ministra do Ambiente está mais sensível à temática do ambiente, o Sr. Ministro do Trabalho, claro que estará mais sensível a estas temáticas porque o seu *core business* é este. Pronto. Não há dúvida nenhuma - ou a cultura, ou a educação, há Ministérios com mais afinidades do que o Ministério do Ambiente. A leitura não é tão linear, portanto, para se integrar a perspectiva... Porque... portanto, é difícil fazer passar a mensagem do que é que estas questões... Eu própria nas formações com a Dra. Isabel Romão eu disse-lhe: "Então, mas... Ai! Era importante, aí uns indicadores do ambiente e a igualdade". Mas como é que isto tudo se encaixa? Ai, as profissões femininas ligadas à agricultura, um pouco... Porque, também na mente das pessoas o ambiente e a agricultura são... Estão secularmente interligadas, etc. Portanto, é difícil dizer: "Olhe, mas é importante saber se, portanto, nas áreas protegidas, se estão a trabalhar mais mulheres que homens, e, em que tipo de profissões: no armazenamento da água, na não poluição dos solos, etc." Não há indicadores. Eu quis o ano passado lançar um prémio, a mulher e o ambiente, para se fazer um estudo ligado a estas temáticas, por exemplo, nas áreas protegidas, etc.

Antigamente nos anos 90, havia técnicos com tempo para desenvolver estudos com cabeça tronco e membros e eram editados trabalhos. Eu tenho colecções de trabalhos pela Comissão Nacional do Ambiente, o homem e o ambiente, o homem e a biosfera, etc., sobre temáticas que eram desenvolvidas pelos próprios técnicos da instituição. Portanto, e era um trabalho que eu gostava que fosse desenvolvido e depois que com a chancela da Sra. Ministra fosse atribuído um prémio, ou um reconhecimento nacional com pompa e circunstância, etc. Disseram-me para eu abandonar a ideia, porque neste momento os técnicos... Não há técnicos disponíveis. Porque a Administração Pública está tão magra, tão emagrecida... e cada vez mais com a saída dos seus recursos, com maior conhecimento destas temáticas e estão a entrar novos (obviamente, e ainda bem, com o rejuvenescimento dos quadros e etc.) mas não há tempo disponível para as pessoas se debruçarem. O que é que elas dizem: "O quê? Eu tenho o meu vencimento para fazer estas tarefas e ainda me pedem trabalho suplementar? Posso ganhar o prémio, posso não ganhar o prémio." Os serviços antigamente tinham unidades de reprografia que reproduziam a nível interno, ou havia verbas disponíveis em regimes de *outsourcing* para darem estes livros a serem editados ao exterior. Neste momento não há, não há dinheiro para editar. Os serviços não têm técnicos de reprografia, não têm unidades gráficas. Portanto, não é feito também a nível interno. Qual é o técnico que quer perder um ano de trabalho para desenvolver um estudo? Isso é dado em regime de *outsourcing*, dá-se às empresas, dá-se às faculdades, se o Ministério considerar importante o desenvolvimento do trabalho nessa área. (E11)

A outra Conselheira referiu, também, várias vezes, ao longo da entrevista a necessidade de ter informação desagregada por sexo como forma de sustentar as políticas.

Se calhar é outro tipo de informações e de dados que pretendem do Ministério, mas não há. Portanto, pelo menos não há neste momento. Eu gostava muito que se fizesse – e já conversei lá com a minha colega dos transportes terrestres – que o próximo inquérito, que normalmente é o IMTT que desenvolve, de mobilidade, que se fizesse, pelo menos nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, que fosse possível introduzir nem que fosse uma perguntazinha, que identificasse o género em termos de movimentação dos transportes, em termos dos utentes – "O que é que preferem, que carreira é que preferiam, que caminhos?". Só assim é que se pode perceber se há diferenças ou não. Mas na área dos transportes ainda não há nada a esse nível, por género. Eu suponho que tem que ser o IMTT, e talvez o INE – que já está mais sensibilizado para isto. Talvez este novo Recenseamento já vá trazer também alguma leitura. Porque isto ainda está baseado no anterior. Mas é sempre aquele movimento pendular, nunca sai para além disso. (E12)

Dadas estas dificuldades não é de estranhar a reduzida execução das medidas. No entanto, a **Medida A** apresenta já alguns resultados ao nível da produção de conhecimento sobre a área. Ao abrigo do POPH foi desenvolvido um estudo sobre "Género, Ambiente e Território" que pretendeu realizar um diagnóstico e propor a criação de indicadores de

género para a área. Foi também produzido com base no conhecimento produzido o “Guia para o *Mainstreaming* de Género no Ambiente e Território”. O referido estudo, coordenado por Jorge Gaspar, conclui que:

“em Portugal não existe tradição de pesquisa científica e de produção de estudos sobre o “género e o ambiente”, pelo que, o que é conhecido está mais alicerçado no discurso retórico do que no conhecimento. Quer isto dizer que as análises de género associadas aos domínios do ambiente carecem de um suporte analítico, de informação acessível e de uma base empírica suficientemente fiável e com desagregação geográfica à escala local. É urgente recolher evidências sólidas e sistematizadas que justifiquem a adopção do *mainstreaming* de género na área do “ambiente”.” (Gaspar *et. al*, 2009: 93)

A importância da Administração Local neste domínio é um factor chave que se espera que os Planos Municipais para a Igualdade venham a consubstanciar. O aumento do número dos municípios com Conselheiras/os para a Igualdade é um bom indicador que se espera venha a ter impactos neste domínio. A publicação já em 2010 do quadro de referência para esta função pode ainda vir a ampliar esta tendência.

Relativamente à **Medida B** a informação disponibilizada foi bastante vaga e não permite avaliar a execução da medida. O MAOT no seu relatório de execução declara que “na prossecução dos seus objectivos estratégicos e operacionais promove a Cidadania através de acções de consciencialização da sociedade, designadamente, sobre o valor ambiental e económico intrínseco da água e a responsabilização pelo seu uso eficiente, inerente à conservação da natureza e da biodiversidade”. Para além desta informação nenhum outro dado nos dá conta de resultados nesta matéria.

Será de referir, nesta área, apenas, a realização de um seminário sobre “Género e Água: Controlo e Gestão de Recursos” que o Grupo Género e Água³⁵ promoveu, na Fundação Gulbenkian, a 18 de Maio deste ano e que contou com a participação da CIG e da SEI.

De referir que as conclusões do já citado estudo coordenado por Jorge Gaspar sublinham, sobre este domínio, que:

35 O GGA é formado pelas seguintes entidades: UMAR (União de Mulheres Alternativa e Resposta), Diáspora das Mulheres Moçambicanas, CVRM (Centro de Geo- Sistemas/Instituto Superior Técnico), ICS (Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa) e CENTROP (Centro de Estudos Tropicais para o Desenvolvimento).

Da pesquisa efectuada conclui-se que os estudos do tema da conservação da natureza e da biodiversidade na perspectiva de género são praticamente inexistentes e que os poucos dados estatísticos organizados e disponíveis não permitem aprofundar o conhecimento do panorama nacional. (...) Muito embora existam sistemas de incentivos disponíveis para apoiar práticas agrícolas sustentáveis (ligadas à agricultura biológica, por exemplo), e sobretudo em áreas rurais desfavorecidas, não é conhecida a percentagem de mulheres que trabalha neste sector e o seu impacto nas comunidades locais e na economia portuguesa. Lamentavelmente não se assinalam estudos aprofundados sobre este tema. A pesquisa efectuada também permitiu concluir que, em Portugal, os números associados ao peso das mulheres na agricultura, florestas e afins, se são conhecidos não estão divulgados de uma forma sistemática e continuada, e quando existem, raramente estão desagregados territorialmente a uma escala infra-nacional. (Gaspar *et al.*, 2009: 92)

Finalmente, relativamente à **Medida C** foi também produzida informação, no âmbito do estudo acima citado, acerca da relação entre igualdade de género e transportes. Será de referir novamente algumas das suas conclusões:

Tradicionalmente a infra-estruturação e a oferta de transporte são assumidas como intervenções insensíveis ao género, uma vez que o seu acesso e fruição são universais. No entanto, na prática, a forma como homens e mulheres utilizam o transporte na sua relação com o território é diferenciada, por isso, qualquer intervenção no sector dos transportes e acessibilidades raramente é insensível ao género.

A abordagem ao sector dos transportes, adoptando uma perspectiva sensível ao género, constitui uma oportunidade de planear de uma forma integrada, concreta e multisectorial, o acesso equitativo aos sistemas de transportes, tendo em vista a sua articulação com outras esferas do quotidiano, incluindo a acessibilidade aos equipamentos e serviços, ao mercado de trabalho e à facilitação da vida familiar. (Gaspar *et al.*, 2009: 94)

O estudo destaca alguns aspectos relativos à relação entre género e transportes fundamentais para a definição de políticas nesta área. De um modo geral, afirma que “a situação acerca da igualdade de “género nos transportes” em Portugal não difere de forma significativa dos restantes países europeus” (Gaspar *et al.*, 2009: 93), identificando algumas características desta situação:

- a sinistralidade associada às mulheres é menor do que a verificada pelos homens,

embora a tendência seja para o nivelamento;

- o acesso à capacitação para a condução já se encontra numa situação de paridade, em particular nos escalões mais jovens;
- relativamente aos padrões de mobilidade, as mulheres portuguesas deslocam-se a distâncias menores por motivos de emprego do que os homens - utilizam mais os transportes públicos e a marcha a pé e gastam menos tempo para a realização nas deslocações;
- as diferenças entre padrões de mobilidade de mulheres e homens encontram-se intimamente associadas à definição das bacias de emprego, ao grau de integração da mulher no mercado de trabalho, ao rendimento familiar e à existência ou não de filhos jovens;
- nas regiões onde a interacção intermunicipal é maior, são os homens que saem mais frequentemente para fora do concelho de residência, associando-se a isso a utilização do transporte individual e o relativo aumento dos tempos de deslocação;
- nas áreas metropolitanas são as mulheres que utilizam mais frequentemente o transporte público.

3.6.3 – Conclusões

A integração deste domínio de intervenção no Plano representa um elemento de relevo para a transversalidade da igualdade de género em todas as áreas de política. No entanto, a novidade das medidas e o carácter da sua formulação, por um lado, e a ausência de produção de conhecimento sobre as matérias em jogo, por outro, comprometeram a efectividade da execução do Plano nesta área.

Pontos Fortes

- 98. A produção de informação sobre a relação entre género, ambiente e território;
- 99. A edição do “Guia para o *Mainstreaming* de Género no Ambiente e Território”.

Fragilidades

- 100. A formulação vaga das medidas;
- 101. A dificuldade de integração da perspectiva de género pelas entidades responsáveis pela execução das medidas.

3.6.4 – Recomendações

- 102. Articulação com a Administração Pública Local;
- 103. Extensão dos Planos Municipais para a Igualdade à totalidade dos concelhos;
- 104. Integração da dimensão de género na construção de indicadores sobre ambiente e território, partindo do conhecimento já produzido;
- 105. Especial atenção à integração da dimensão de género nas políticas de transportes.
- 106. Seguir as orientações estratégicas e as propostas de medidas sugeridas no “Guia para o *Mainstreaming* de Género no Ambiente e Território”, das quais destacamos:
- 107. Elaborar guias nacionais de melhores práticas em questões relacionadas com o “género e território”;
- 108. Assegurar que o Sistema Nacional de Informação Geográfica e o Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) incorporem informação desagregada por sexo;
- 109. Lançar programas e incentivos à plena integração física, modal e tarifária das mulheres (sobretudo as que transportam crianças) aos sistemas de transportes, garantindo informação relativa a oferta e segurança, particularmente nas grandes aglomerações urbanas e nos subúrbios;
- 110. Integrar horários de serviços de transportes com horários de equipamentos colectivos, para apoio a mulheres trabalhadoras (sobretudo grupos mais dependentes de transportes públicos);
- 111. Estabelecer parcerias com os operadores de grandes superfícies comerciais para disponibilizar o transporte, sobretudo de grupos específicos (grupos mais dependentes de transportes públicos), em horários flexíveis;

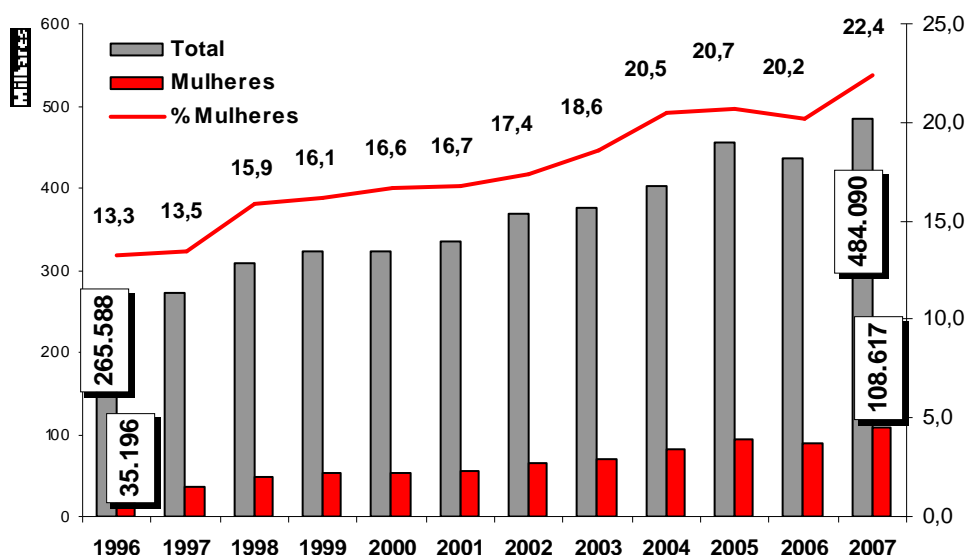
- 112. Elaborar Planos de Acção de Transportes para as cidades das áreas metropolitanas para maior inclusão das mulheres;
- 113. Garantir que a “Rede Social/Conselhos Locais de Acção Social” incorpora nas suas actividades a perspectiva de género na perspectiva da coesão territorial e da protecção ambiental;
- 114. Incorporar nos programas de políticas de transportes urbanos assuntos como a segurança, o desenho das vias pedonais, e outros aspectos físicos em veículos e espaços públicos, tendo em vista uma utilização mais inclusiva das mulheres;
- 115. Desenvolver indicadores que permitam avaliar e monitorizar a integração da perspectiva e género no ambiente e desenvolvimento sustentável.

3.7 – Actividade Física e Desporto

3.7.1 – Avaliação *ex ante*

No âmbito do combate às desigualdades de género e da promoção da igualdade entre mulheres e homens em vários domínios, o desporto é tido também como um domínio prioritário. Uma breve análise de alguns dados evidencia que a prática desportiva federada das mulheres tem vindo a aumentar significativamente desde 1996. Se em 1996 a participação das mulheres no desporto federado era de cerca de 35.000, em 2007, este valor ultrapassou a centena de milhar (108.617).

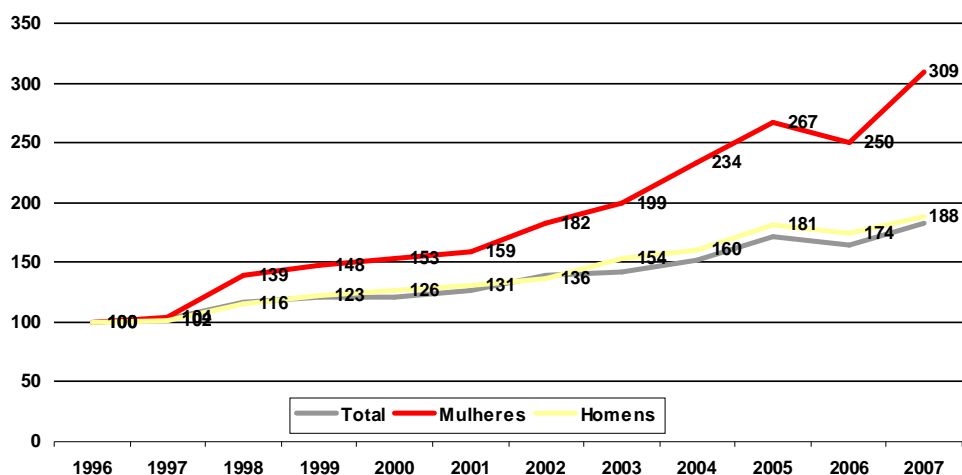
Figura 3.1 - Prática desportiva de mulheres no desporto federado (1996-2007)



Fonte: INE, *Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio*, Lisboa, INE, 2009

O crescimento da prática desportiva das mulheres no desporto federado (1996 = 100%) ultrapassa assim os 300% nos anos em análise, enquanto este crescimento para os homens é de 188%.

Figura 3.2 - Prática desportiva de mulheres e homens no desporto federado (1996-2007)



Fonte: INE, *Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio*, Lisboa, INE, 2009

Contudo, apesar do crescimento verificado no período em referência (1996-2007) as mulheres apenas representam pouco mais de 1/5 (22%) do total dos praticantes federados, em 2007. Esta evolução quantitativa reforça esta área como premente no combate à discriminação baseada no sexo e no género.

Partindo do exposto no artigo 79.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 2.º da Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto, Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro, considera-se no III PNI que deve ser combatida toda e qualquer forma de discriminação, inclusive de género, na prática de actividade física e desportiva. Este objectivo é fundamental para “um exercício pleno da cidadania, para a redução das assimetrias e para um desenvolvimento social mais equilibrado”.

A subárea 2.7. conta com apenas um objectivo operacional, tal como acontecia no II PNI. No entanto, apresenta um maior número de medidas para a sua operacionalização, pressupondo-se que esta área está a ser alvo de um maior investimento neste III PNI.

No III PNI enfatiza-se o combate à discriminação de género no desporto como aspecto importante num pleno exercício de cidadania. É positiva a especificidade das diferentes medidas e a definição de públicos-alvo concretos.

Há, contudo, alguns aspectos que entendemos que poderiam ter sido contemplados nesta redacção do III PNI. Em primeiro lugar, as medidas e os indicadores de

processo e resultado não parecem adequar-se em vários casos. Em segundo lugar, nas medidas deveriam ser salientados os desportos em que a discriminação tende a ser mais visível, nomeadamente em termos quantitativos. Em terceiro lugar, numa ponte com a esfera do trabalho e emprego, poderiam aqui ser sublinhadas as discriminações no que diz respeito ao desporto como actividade laboral, designadamente as diferenças salariais entre homens e mulheres na prática da mesma actividade desportiva. Em quarto lugar, poderia ser feita uma menção às minorias, designadamente étnicas e sexuais - variáveis importantes no cruzamento com o género também nesta área. Em quinto lugar, parece-nos que as escolas (alunos/as e professores/as) deveriam ser públicos-alvo destas medidas. Na verdade, como referimos na avaliação do II PNI, um documento da Associação Portuguesa Mulher e Desporto afirma que no espaço escolar as adolescentes identificam a existência de más relações com os colegas e experiências negativas nas aulas de Educação Física. A sua participação em actividades desportivas escolares e extra-escolares é diminuta quando comparada com a dos rapazes. De uma forma geral, a formação de docentes continua a ignorar uma abordagem verdadeiramente coeducativa das práticas pedagógicas e a reproduzir e aceitar como naturais os estereótipos de género, estereótipos que continuam presentes nos manuais escolares onde, por vezes, a inferioridade das capacidades motoras das raparigas é representada de forma ofensiva (APMD, 2007). Por fim, na execução das medidas deveria ser feita uma referência às organizações da sociedade civil (e.g. Associação Portuguesa Mulher e Desporto).

3.7.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

A subárea “Actividade Física e Desporto” conta com um conjunto de iniciativas que nos parecem importantes para contribuir para uma maior igualdade de género numa área que permanece alvo de significativas discriminações.

De seguida apresentamos um quadro (Quadro 1) onde é indicada a nossa apreciação sobre o estado das medidas integradas na subárea relativa à saúde. O preenchimento deste quadro foi feito com base numa análise da informação reunida de

todas as fontes consultadas, por medida, que se encontra descrita de forma detalhada no anexo 2.

Consideram-se parcialmente executadas aquelas medidas que, não tendo continuidade, ficaram muito aquém daquilo que poderia ter sido feito, quer em termos de abrangência, quer no que concerne ao nº de acções, de instituições e de pessoas envolvidas. As medidas em progresso englobam aquelas cujos resultados ainda se aguardam, as medidas avaliadas como tendo a si associada informação vaga são aquelas cujas fontes de informação que consultámos nos indicaram terem sido feitas diligências específicas (ex., reuniões, levantamentos) para a sua execução, mas nada mais do que isso. Considera-se medida não executada aquela em que não dispomos de qualquer informação concreta relativa à sua execução.

Quadro 3.11 – Execução das medidas: Subárea 2.7. Actividade Física e Desporto

Medidas	Exe- cu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso	Informação vaga e/ou indisponí- vel**	Sem execução ***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Integração de género em polít. e práticas desportivas			X			CIG IDP
B – Responsabilizar os agentes desportivos	X					IDP
C – Sensibilizar os <i>media</i>					X	
D – Reduzir gaps nos prémios			X			IDP
E –Carta Desportiva Nacional		X				IDP
F – Cartas munic. do desporto					X	
G – Sensibilizar patrocinador. e agentes desport.					X	
H – Promover igual participação			X			IDP
I – Combater assédio sexual.			X			CIG
TOTAL	1	1	4	0	3	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 66,7\%$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 11\%$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso}) / 2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 38,9\%$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 33,3\%$

De acordo com a tabela, das nove medidas em apreço, apenas uma foi considerada executada, uma parcialmente executada, quatro em progresso e três medidas foram por nós entendidas como não realizadas. Uma vez que apenas temos uma medida executada, a taxa absoluta de execução dá uma percentagem de apenas 11%. Se entrarmos em linha de conta, no entanto, com as medidas parcialmente executadas ou em progresso, obtemos uma taxa bruta de execução de 66,7%. Esta taxa é, no entanto, mais baixa se considerarmos que as medidas executadas têm um peso mais significativo comparativamente com aquelas que foram parcialmente executadas ou que se encontram em progresso. Conferindo a estas uma diferente ponderação, obtemos uma taxa específica de execução de 38,9%. Com um valor próximo deste, encontramos a taxa bruta de não execução – 33,3% –, o que indicia que a realização desta área se quedou nos seus objectivos previamente definidos.

Uma nota prévia diz respeito à discrepância entre a informação recolhida sobre as iniciativas desenvolvidas e aqueles que são os indicadores de processo e os indicadores de resultado sobre os quais raramente foi possível recolher informação. Este é, na nossa

opinião, um indício de que ambos os indicadores não foram os mais adequados para proceder à execução das medidas.

No que diz respeito à **medida A**, é nosso entendimento que esta se encontra em progresso, uma vez que foram iniciadas diligências para a sua concretização. Como já referimos, em 2007 foi aprovada a Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto - Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro – que define as bases das políticas de desenvolvimento da actividade física e do desporto, na qual:

- O art. 2º determina o Princípio da universalidade e da igualdade, segundo o qual todos têm direito à actividade física e desportiva, independentemente, entre outras, do sexo, e segundo o qual a actividade física e o desporto devem contribuir para a promoção de uma situação equilibrada e não discriminatória entre homens e mulheres;
- O art. 3º atribui ao Estado a competência pela adopção de medidas tendentes a prevenir e a punir qualquer forma de discriminação;
- O art. 6º estabelece que compete ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias locais, a promoção e a generalização da actividade física, enquanto instrumento essencial para a melhoria da condição física, da qualidade de vida e da saúde dos indivíduos, sendo da sua competência a adopção de programas que, entre outros, promovam a conciliação da actividade física com a vida pessoal, familiar e profissional;
- O art. 9º pressupõe a elaboração da Carta Desportiva Nacional que contém o cadastro e o registo de dados e de indicadores que permitam o conhecimento dos diversos factores de desenvolvimento desportivo, tendo em vista o conhecimento da situação desportiva nacional, nomeadamente quanto a, entre outros, enquadramento humano, incluindo a identificação da participação em função do sexo.

Esta Lei, entrada em vigor antes da vigência do III PNI, fornecia o enquadramento necessário à execução da medida A, que visa a integração da dimensão de género nas políticas. Não possuímos, contudo, informação suficiente para aferir se as práticas tendem a ser coincidentes com o que está estipulado por lei, pelo que, à partida, apenas podemos considerar a execução desta medida como estando em progresso.

Contribui também para a execução da medida A. a definição, em finais de 2007, de um novo Modelo de Financiamento ao Movimento Associativo que inclui uma medida específica visando a igualdade de oportunidades (Medida C. Promoção da coesão social e dos valores do desporto; Acção C.2 Aumentar a igualdade de oportunidades), para além de conter um indicador de resultado (majorado) relativo ao grau de integração, nas federações desportivas, de praticantes do sexo feminino. Contudo, à data da recolha de informação, este modelo não tinha sido ainda implementado.

Algumas actividades levadas a cabo pela CIG também foram indicadas como integrando a concretização da medida A, o protocolo de cooperação, firmado, em 2008, entre a CIG e a Comissão Organizadora da Segunda Edição dos Jogos da Lusofonia (COJOL), que procurou garantir a promoção da igualdade de género em toda a linha de comunicação a seguir nos II Jogos da Lusofonia que se realizaram entre 11 e 19 de Julho de 2009. Entre os compromissos estavam a utilização de uma linguagem inclusiva, a participação equitativa de mulheres e homens nas diversas actividades desportivas, a instituição de prémios especiais para a melhor treinadora em igualdade de circunstâncias com o melhor treinador, bem como para a melhor atleta feminina e para o melhor atleta masculino. Recomendou ainda o acompanhamento do processo de designação de árbitros/as de modo a promover a paridade entre os dois sexos. Na sequência desta parceria, a CIG responsabilizou-se pela organização de duas conferências, tendo a primeira sido dedicada ao tema “As mulheres Portuguesas no Desporto” e a segunda à “Dimensão de Género nas Práticas e Políticas Desportivas”. No mesmo ano, a CIG dedicou tematicamente um número da sua revista institucional, o “Notícias”, ao tema “Mulheres olímpicas e paralímpicas”.

Por fim, é feita referência à publicação do “Guia Desporto na Escola – Educando para a Igualdade”, da Associação Portuguesa Mulheres e Desporto. Foram realizadas 4 sessões de apresentação pública deste Guia em 4 autarquias destinadas a escolas, docentes de educação física, associações desportivas e recreativas e serviços autárquicos (Barcelos: 120 pessoas; Vila Verde: 30 pessoas; Valongo: 37 pessoas; Matosinhos: 120 pessoas).

A **medida B** foi a única que consideramos executada, embora admitamos que tal seja passível de discussão. Foi-nos afirmado que o IDP, desde a década de 90, considera a evolução da participação de mulheres na prática desportiva (número de praticantes mulheres) na análise dos projectos apresentados para financiamento pelas Federações desportivas. Acresce que no contrato-programa plurianual de desenvolvimento desportivo celebrado, em Junho de 2009, entre o IDP e o Comité Olímpico de Portugal relativo ao Programa de preparação olímpica Londres 2012 – Jogos Olímpicos 2016, um dos objectivos visados (cláusula 2^a, 3, b) é o proporcionar a praticantes de desporto as condições necessárias que levem a um aumento global do número de representantes nacionais, com especial incidência no sexo feminino, prevendo-se o desenvolvimento de programas de desenvolvimento do Desporto feminino de Alto Rendimento. Por fim, desde 2010, que todos os contratos-programa de desenvolvimento desportivo com as Federações desportivas (mais especificamente 62) incluem uma cláusula específica (cláusula 8^a) relativa à participação equilibrada e não discriminatória entre homens e mulheres no desporto que tem a seguinte redacção:

CLÁUSULA 8.^a

Combate às manifestações de violência associadas ao desporto, à dopagem, à corrupção, ao racismo, à xenofobia e a todas as formas de discriminação, entre as quais as baseadas no sexo

O não cumprimento pela **FEDERAÇÃO** do princípio da igualdade de oportunidades e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, das determinações da Autoridade Antidopagem de Portugal (ADoP) e do Conselho Nacional do Desporto, e de um modo geral, da legislação relativa ao combate às manifestações de violência associadas ao desporto, à dopagem, à corrupção, ao racismo, à xenofobia e a todas as formas de discriminação, entre as quais as baseadas no sexo, implica a suspensão e, se necessário, o cancelamento das participações financeiras concedidas pelo IDP, I. P.

Sobretudo a definição desta cláusula parece-nos ir ao encontro da responsabilização dos agentes desportivos. Obrigará, no entanto, num próximo Plano a uma forte e real aposta na monitorização de tais contratos para se impedir que esta cláusula se fique pelo plano de intenções e sem qualquer impacto na realidade desportiva.

A **medida D** consiste em diminuir o *gender gap* nos prémios desportivos. Nos prémios desportivos que o IDP atribui directamente (Portaria n.º 211/98 de 3 de Abril) não existe qualquer distinção no montante dos prémios quer se tratem de homens ou mulheres atletas de alto rendimento. Relativamente a prémios atribuídos por entidades

comparticipadas ou apoiadas financeiramente pelo IDP, a partir de 2010, foi incluída nos contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados com estas entidades a mesma cláusula acima referida (8.^a) para os contratos com as Federações desportivas.

Mais recentemente, em 30 de julho, a Assembleia da República, por iniciativa da Subcomissão de Igualdade da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, produziu a Recomendação n.º 80/2010:

Resolução da Assembleia da República n.º 80/2010n Recomenda ao Governo a tomada de medidas de combate às discriminações entre mulheres e homens nas competições desportivas

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo que: Adote todas as medidas necessárias à eliminação das desigualdades nos prémios desportivos (*gender gap*); Garanta, nomeadamente ao nível do apoio público a competições desportivas, o respeito pela legislação em vigor e o objectivo da promoção da igualdade entre mulheres e homens.

Aprovada em 9 de Julho de 2010. O Presidente da Assembleia da República, *Jaime Gama*.

Esta é, no entanto, uma recomendação geral sem indicação de concretizações práticas específicas, pelo que apontamos esta medida como estando em progresso.

No que diz respeito à **medida E**, foi-nos mencionado que a informação sobre os praticantes desportivos federados encontra-se desagregada por sexo e é divulgada anualmente, desde a década de 90, pelo INE através de um protocolo entre esta instituição e o IDP, numa publicação intitulada *Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio*. Concretamente ao abrigo do III PNI foram encetadas as seguintes iniciativas:

- Em 2007, o IDP deu início ao processo de organização do Registo Nacional do Mergulho Amador, sendo que o instrumento de recolha dos dados administrativos contempla a variável sexo, permitindo a desagregação por sexo dos indicadores produzidos.
- Em 2010, o IDP deu também início ao processo de Certificação dos Profissionais Responsáveis pela Orientação e Condução de Actividades Físicas e Desportivas (Cédula PROCAFD), sendo que o instrumento de recolha dos dados administrativos contempla a variável sexo, permitindo a desagregação por sexo dos indicadores produzidos.

- Em 2010, o IDP deu início ao processo de Certificação dos/as Directores/as Técnicas de Instalações desportivas (DT) sendo que o instrumento de recolha dos dados administrativos contempla a variável sexo, permitindo a desagregação por sexo dos indicadores produzidos.

- No segundo semestre de 2010, o IDP dará início ao processo de Certificação dos Treinadores de Desporto (CTD), sendo que o instrumento de recolha dos dados administrativos contemplará a variável sexo, permitindo a desagregação dos indicadores produzidos.

- Relativamente a um conjunto de indicadores relativos a outros agentes desportivos, como os Treinadores, Árbitros/Juízes e Dirigentes a informação recolhida, a partir de 2010, está desagregada por sexo.

Quanto à **medida F**, não temos indicação da sua concretização. Embora nos tenha sido dito que a Administração Central, as Regiões Autónomas e as Autarquias locais articulam e compatibilizam as respectivas intervenções no desenvolvimento da actividade física e no desporto, tal não parece sugerir no âmbito da execução do IIIPNI, mas sim resultar de um quadro descentralizado de atribuições e competências.

A **medida H** consiste em “promover uma participação equitativa em todos os órgãos de decisão do sector do desporto”. Este é, na nossa opinião, um caso claro em que o facto dos indicadores de resultado serem apresentados não implica uma total concretização da medida, pois parecem ser, à partida, insuficientes por si só para se promover essa participação equitativa. De qualquer modo, assinala-se que a informação sobre os dirigentes desportivos recolhida junto das Federações Desportivas se encontra, desde de 2010, desagregada por sexo, permitindo o conhecimento desta situação.

De acordo com alguns informantes, nomeadamente o IDP, a **medida I** não foi iniciada. No entanto, por parte da CIG foi-nos indicada a aprovação do Projecto “Mulheres e Desporto” apresentado ao Programa GRUNDTVIG. O objectivo do projecto é a troca de experiências e a construção de uma mala formativa/pedagógica para educar e prevenir a violência de género/ práticas discriminatórias contra as mulheres, no contexto das actividades físicas e desportivas. O país promotor é a França, integrando ainda a equipa, como parceiros, a Itália, a Espanha e Portugal. A duração do projecto é de dois anos (de

2010 a 2012). A informação sobre o projecto é reduzida o que não nos permite avaliar as especificidades do mesmo, nem tão pouco saber se o público-alvo é efectivamente os agentes desportivos. Apesar da ausência de informação, consideramos a realização de projectos nesta matéria importante - e incentivamos mesmo que haja uma proliferação dos mesmos através de sinergias com a sociedade civil -, pelo que entendemos que houve um primeiro passo no sentido da execução futura desta medida.

As **medidas C, F e G** foram-nos apresentadas como não executadas pelos/as nossos/as informantes.

b) Eficácia e impacto na actividade física e desporto

A subárea “Actividade física e desporto”, de acordo com alguns/mas entrevistados/as, é a “área pobre da execução do III PNI, mas também do I e do II PNI” (E33). Esta subárea foi alvo de algumas críticas que damos conta neste ponto. Desde logo, algumas opiniões vão no sentido de que há um peso excessivo nos indicadores estatísticos quando estes há muito se encontram, na sua maioria, desagregados.

Em segundo lugar, foi-nos referido que esta subárea devia ter uma maior interligação com a educação, uma vez que o ingresso no desporto por parte de jovens do sexo feminino é crucial para combater a discriminação nesta área e é no espaço escolar que muitas têm contacto, pela primeira e única vez, com o desporto colectivo:

Depois a questão do PNI estar dividido desta forma, como se o desporto não fosse além de tudo uma actividade educativa e isso também não se reflectir na área da educação é uma coisa muito complicada. É evidente que se tem que definir algumas áreas, mas elas também não podem desaparecer da educação para estar num só lado. (E33)

Todas as áreas do desporto são críticas. É uma área que é, senão o último reduto, é pelo menos uma área que precisa de um grande trabalho. São incríveis os indicadores. Os da prática em geral já são maus, há cada vez menos jovens a praticar desporto. E quando os indicadores gerais são maus, em regra nas mulheres são piores. E é mesmo gritante perceber que há tão poucas raparigas a praticar desporto. Claro que isso depois terá influência em todo o sistema desportivo em si. (E42)

Também o conteúdo das medidas foi criticado, considerando-se que esta subárea do PNI se encontra desadequada face àquela que é a realidade do desporto em Portugal e da igualdade de género:

Deixem-me só dizer uma coisa muito curta que tem a ver com as medidas anunciadas versus a realidade. Não há nenhuma relação entre a política desportiva definida pelo secretário de estado e depois as questões da igualdade. Aliás, qualquer política que seja má do ponto de vista desportivo é muito pior para as mulheres, no âmbito do desporto. Estão-se perfeitamente borrifando. (E33)

Os fundamentos desta opinião estão relacionados com vários aspectos. Em primeiro lugar, algumas ONG que actuam nesta área consideram que os seus contributos não foram tidos em consideração na elaboração do III PNI. Nesse sentido, argumentam que há medidas que foram de rápida execução devido à sua iniciativa e não pelo Estado:

De resto, as 3 ou 4 medidas, aquilo é fazer contas, quantos rapazes e quantas raparigas há em cada modalidade desportiva. A gente também já fez isso umas 3 ou 4 vezes, já mandámos para a CIG, eles é que devem perder os papéis. Quatro medidas do PNI a gente deu logo de barato, fizemos nós. As outras que dependem do Estado não estão feitas. A execução é nenhuma. Aqui ninguém ouviu ninguém. E ficará para a história que todas as associações foram convidadas a dar o seu parecer e participar e depois os papéis devem desaparecer. É que são coisas muito estúpidas que estão aqui neste PNI, e estou só a falar em relação ao desporto. (E33).

Em segundo lugar, algumas pessoas entendem que as entidades executoras nem sempre são as mais adequadas:

Quando o PNI veio para consulta pública não trazia os quadrinhos atrás – os indicadores de processo e de resultados. Quando a gente começa a ver quem são aquelas pessoas, quais são as competências daqueles organismos, percebemos que deviam estar a ver “- é aquele,... mete aí, escreve!” “não pusemos este, bora lá pôr num lado qualquer”. Não interessa nada a medida... (E33)

É, aliás, considerado que há um desfasamento muito significativo entre os objectivos e as medidas que são propostas e as próprias competências que o IDP tem. Como exemplo foi-nos referida a medida C e a medida F. No caso da medida C, sustentaram que o IDP é uma entidade reguladora, mas funciona sobretudo como entidade financiadora, pelo que acaba por não ter relação com os meios de comunicação social. A sua comunicação é sobretudo interna, contrariamente às entidades que o IDP financia, essas sim com várias competências, entre elas a de estabelecer contacto regular

com os meios de comunicação social, do que propriamente o instituto. Quanto à medida F, a atribuição da execução ao IDP é desajustada porque este não tem qualquer competência nesta matéria. Pode trabalhar em conjunto com as autarquias, sensibilizá-las, mas não tem competências sobre as mesmas. Estas medidas não foram executadas.

Em quarto lugar, foi igualmente mencionado que os indicadores de progresso e de resultado não são adequados para as medidas apresentadas. Os indicadores de resultado, tais como definidos no III PNI, acabam, seguindo na esteira de algumas afirmações, por não ter qualquer impacto na política desportiva, nem tampouco nas políticas de igualdade.

É tudo o que tem a ver com avaliar o grau de participação de homens e mulheres em todas as modalidades, verificar o aumento da participação das mulheres e raparigas... isto é simples, há estatísticas do desporto, por sexo, desde 73. As federações enviam anualmente para o IDP, desagregado por sexo, treinadores, dirigentes, etc. Portanto, isso é muito simples. (E33)

Defende-se, consequentemente, a definição de indicadores de impacto precisos que permitam avaliar a verdadeira realização das medidas e o seu impacto na realidade da prática desportiva:

Portanto, o anúncio de 3, 5, 50, medidas do PNI não altera pinga da política desportiva, que é essa que a gente tem todos os dias. E é esse impacto que tem que ser medido. Não é o impacto de umas eventuais iluminações do PNI. E nós andamos à volta do PNI, mas temos que ler o impacto das políticas gerais, independentemente de haver PNI ou não, na vida das pessoas e no âmbito da discriminação, e nos retrocessos a uma quantidade de coisas, e isso nunca é medido. (E33)

Alguns indicadores que medem a execução das medidas mas não permitem a avaliação do impacto. Ou seja, temos sim senhor nos nossos contratos-programa que o IDP irá excluir determinada organização se tiver práticas discriminatórias em função do sexo, mas depois nós sabemos que existem práticas discriminatórias... (E42)

Uma outra questão relevante tem a ver com a formação. A área do desporto foi uma das áreas mais referidas como potenciadora de uma forte discriminação de género e, paralelamente, uma das mais resistentes à introdução de uma perspectiva de género.

Não é fácil sensibilizar as pessoas nesta área para questões de género, mesmo as pessoas mais jovens que à partida teriam uma mente mais aberta. (E42)

A falta de sensibilização emerge como um forte bloqueio à execução de medidas e à aplicação na prática de certos princípios orientadores. Assim, se a nomeação de um

interlocutor no IDP veio potenciar canais claros de diálogo e tentar colmatar problemas de relacionamento no interior da Administração Pública (factor para o qual o estudo de avaliação do II PNI já tinha alertado), o facto de as hierarquias não estarem sensibilizadas para as questões de género parece ter sido um dos principais obstáculos à execução das medidas nesta área.

As hierarquias têm de estar sensibilizadas caso contrário há barreiras muito fortes à introdução desta área no desporto. Para eles para além da falta de interesse é logo aquele bloqueio “não me interessa, não concordo”, sem tentar perceber um bocadinho melhor a matéria. Era necessário envolver os dirigentes dos diversos organismos em actividades de formação. São eles que decidem. E se estas pessoas não estiverem minimamente sensibilizadas e com o mínimo de informação sobre estas matérias, não há diálogo possível. É sempre a tentativa de ridicularizar um bocadinho as situações. Sobretudo no desporto que é um meio muito masculino. (E42)

O Presidente do IDP e o Secretário de Estado do Desporto não estão interessados na igualdade de género no desporto. (E33)

Para além destas críticas mais gerais, outras foram apontadas à execução de algumas medidas específicas. Desde logo, no que diz respeito à **medida C** foi dado como exemplo de ausência de sensibilização da comunicação social o facto de a RTP2, televisão pública, cobrar dinheiro às federações para transmitir, aos fins-de-semana à tarde, provas desportivas onde também estão incluídas mulheres, mas, simultaneamente, “paga 75 mil euros à hora para transmitir jogos de futebol. Isto é um desrespeito” (E42).

É opinião de algumas pessoas que o enunciado da **medida D** é incorrecto ao almejar a “diminuição” e não o término do *gender gap* nos prémios desportivos. O *gender gap* permanece nas iniciativas privadas, que, muitas vezes, são apoiadas pelo Estado, o que subverte a execução da medida D. Um caso a este respeito ilustrativo é o Estoril Open, que tem diferenças muito marcadas nos prémios para os primeiros classificados do sexo masculino e do sexo feminino. O Estado, e em particular o IDP, como entidade reguladora e fiscalizadora, deveria assumir um outro papel.

Também a **medida E** foi alvo de críticas. De acordo com uma pessoa entrevistada, “a Carta nacional não existe, o que existe são cartas de equipamento desportivo”. (E33). No mesmo sentido afirmou, relativamente à **medida F**, que “as cartas de desporto

municipais só têm a ver com o equipamento desportivo. Quem percebe algo de PDM, sabe isso. E nada tem a ver com o indicador que lá está” (E33).

Foi ainda criticado o facto dos Jogos da Lusofonia serem mencionados como uma boa prática e como contribuindo para a execução da **medida A**. Recorde-se que a APMD tomou uma posição pública contra a discriminação das mulheres no Programa Desportivo Oficial dos 2.ºs Jogos da Lusofonia. Citando o comunicado desta ONG:

2. O Programa Desportivo Oficial da 1ª edição dos Jogos da Lusofonia incluiu competições em 8 desportos/modalidades: Atletismo, Basquetebol, Futebol, Futsal, Ténis de Mesa, Taekwondo, Voleibol e Voleibol de Praia. Participaram cerca de 780 atletas de 11 países/regiões. A taxa de participação das atletas femininas foi relevante: Ténis de Mesa, 40%; Basquetebol, 43%; Atletismo, 49%; Voleibol e Voleibol de Praia, 50%. Contudo, não foram abertas competições para as mulheres no Futebol, Futsal e Taekwondo e esta discriminação do Programa Desportivo Oficial fez baixar a taxa de participação feminina para um valor inferior a 30%.

(...)

5. Em Outubro de 2008, é celebrado entre a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género e a Comissão Organizadora dos 2.ºs Jogos da Lusofonia (COJOL) um Protocolo de Cooperação que visa «garantir a adequada promoção e defesa da Igualdade de Género, em toda a linha de comunicação a seguir nos 2.ºs Jogos da Lusofonia.... A COJOL instituirá para a competição prémios especiais para a melhor treinadora, em igualdade de circunstâncias com o de melhor treinador e igualmente prémios para a melhor atleta feminina e para o melhor atleta masculino. (...)».

6. A celebração deste protocolo entre a CIG e a COJOL possibilitou que os II Jogos da Lusofonia sejam considerados como «Jogos de referência em matéria de cidadania e igualdade de género», admitindo a «igualdade de género» como um dos seus princípios básicos «Os Jogos serão em toda a linha social, cultural e desportiva uma janela de oportunidades para promoção e desenvolvimento de um clima aberto de cidadania com repercussão na prática corrente de comportamentos solidários à igualdade de género, respeito mútuo e saudável confraternização.»

7. A organização desta edição dos Jogos da Lusofonia contempla, em cada um dos 10 desportos/modalidades, uma quota máxima de atletas por país que é semelhante, ou igual, para os escalões masculinos e femininos: Atletismo (36-34); Basquetebol (12-12); Desporto para Deficientes (2-1); Judo (7-7); Taekwondo (4-4); Ténis de Mesa (4-4); Voleibol (12-12); Voleibol de Praia (4-4).

No Futebol (20) e Futsal (14), as atletas femininas estão, de novo, impedidas de participar dado que o Programa Desportivo Oficial as afasta liminarmente dessa participação - existem apenas torneios masculinos.

8. Em todo o mundo, existem cerca de 26 milhões de raparigas e mulheres que praticam futebol (V); são inúmeras as atletas dos países que integram os Jogos da Lusofonia (VI); e existem selecções nacionais femininas suficientes para realizar os torneios femininos de Futebol e Futsal (VII).

(...)

10. São fundamentadas as preocupações com a sustentabilidade financeira de futuras edições dos Jogos da Lusofonia e com os custos de deslocação e taxas de participação a cargo das delegações de cada país/região. Mas em caso algum essa sustentabilidade poderá determinar a exclusão das atletas, raparigas e mulheres. A escassez de recursos não pode ser motivo de discriminação das mulheres.

11. Tal como é referido no texto da petição, que apoiamos, Pela Igualdade no Desporto, não podem existir «razões ditas "aceitáveis" para justificar a discriminação das mulheres, e as entidades públicas não devem compactuar com esta discriminação». (VIII)

A imagem que Portugal projectará, com a organização de tão importante evento desportivo, será ensombrada por uma discriminação vergonhosa que atenta contra o estatuto das raparigas e mulheres desportistas, nomeadamente do futebol.

3.7.3 – Conclusões

A participação das mulheres nas actividades desportivas tem vindo a aumentar, no entanto estas continuam a ser alvo de fortes discriminações. As medidas constantes do III PNI na área da actividade física e desporto parecem constituir uma evolução relativamente às englobadas no II PNI, nomeadamente no que diz respeito à sua especificidade e definição de públicos-alvo concretos. Contudo, há vários aspectos que devem ser melhorados, se se quiser que o PNI tenha um verdadeiro impacto na introdução de uma componente de igualdade de oportunidades no desporto.

Pontos fortes

- definição de medidas específicas;
- definição de públicos-alvo concretos;
- preocupação, na definição das medidas, com a responsabilização dos agentes desportivos.

Fragilidades

- adequação das medidas aos seus indicadores de resultado e às suas entidades executoras;
- definição de medidas mais ambiciosas;
- fraca aposta na formação e na fiscalização. A sensibilização parece não ser suficiente numa área onde os preconceitos estão tão enraizados. No mínimo deve zelar-se para que haja um cumprimento da lei existente nesta matéria.

3.7.4 – Recomendações

A área da actividade física e desporto comporta ainda várias discriminações pelo que é necessário ainda um forte trabalho. Neste ponto sugerimos algumas recomendações:

116. As medidas a definir deveriam incidir sobre os desportos em que a discriminação tende a ser mais visível;
117. Deveriam ser sublinhadas as discriminações no que diz respeito ao desporto como actividade laboral;
118. Criação de incentivos para que as entidades desportivas dêem cabal cumprimento à Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto de 2006 que, no seu Artigo 2.º (alínea 2), estipula que “A prática da actividade física e do desporto deve contribuir para a promoção de uma visão equilibrada e não discriminatória entre homens e mulheres”. Para isso, a atribuição de apoios a essas entidades (na sua totalidade ou em parte a definir, consoante a gravidade da discriminação praticada) deveria depender da adopção da parte destas de um plano de promoção da igualdade, quer nas suas administrações quer nas suas actividades.
119. A sensibilização dos meios de comunicação social não deve restringir-se apenas à divulgação de programas sobre o papel das mulheres no desporto (embora este seja um importante aspecto), mas igualmente ao combate de ideias estereotipadas e preconceitos nos *media* acerca do binário patriarcado/ heterossexualidade no desporto. Neste sentido, seria relevante que a medida contemplasse igualmente a formação dos *media* e que fossem envolvidas outras entidades na sua execução;

- 120. Seria pertinente uma menção às minorias, designadamente étnicas e sexuais;
- 121. As escolas (alunos/as e professores/as) deveriam ser públicos-alvo de medidas de sensibilização, havendo uma maior interligação com a área da educação e formação;
- 122. Deve apostar-se na sensibilização e mesmo formação das classes dirigentes relativamente à promoção da igualdade no desporto;
- 123. Aposta numa campanha prolongada e estruturada sobre a discriminação de género no desporto.
- 124. Deve haver uma avaliação das queixas por discriminação de género apresentadas durante a vigência dos três PNI ao IDP, quanto ao seu conteúdo e encaminhamento.
- 125. Tal como afirmámos no II PNI, o motor da mudança reside na sociedade civil e na intervenção das ONG's – no desporto, a Associação das Mulheres e o Desporto, sendo membro do Conselho Consultivo, deve ser um parceiro privilegiado na intervenção no terreno.

3.8 – Cultura

3.8.1 – Avaliação *ex ante*

A subárea da Cultura tem uma modesta contribuição no Plano, procurando consubstanciar a igualdade no direito à cultura consagrado na Lei Fundamental. As medidas propostas procuram incentivar que ambos os sexos tenham a mesma visibilidade e o mesmo acesso à produção e fruição cultural.

Face ao Plano anterior, o III Plano propõe medidas mais facilmente quantificáveis e de impacto directo, mas abandona outras como os estudos com vista à obtenção de dados estatísticos sobre profissões artísticas e culturais em geral e o apoio e fomento à investigação, registo e edição em diferentes áreas da Cultura.

Por outro lado, ressalta da construção desta área um entendimento limitado da cultura, ligado mais à produção e à criação das artes clássicas do que às indústrias da cultura. Não são, assim, previstas medidas de aproximação dos vários públicos à igualdade de género, nomeadamente através de realizações culturais concretas e de ampla difusão.

3.8.2 – Análise de Desempenho

a) Execução física das medidas

Ressalta do quadro de execução das medidas que passamos a apresentar um forte incumprimento do Plano nesta área. Com efeito, das 6 medidas propostas apenas uma pode ser considerada como estando em progresso e as restantes 5 como não executadas. Importa referir que o pedido de informações relativos ao estado de execução das medidas do Plano que foi feito ao Ministério da Cultura nos foi devolvido em branco, mas a entrevista realizada às duas conselheiras deste ministério deu-nos informação sobre a não-realização por parte deste Ministério nas medidas pelas quais era responsável único.

Quadro 3.12 – Execução das medidas: Subárea 2.8. Cultura

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso	Informação vaga/Indis- ponível**	Sem execução ***	Minist/ Organ. Envolvidos
A—Garantir equilíbrio na atribuição de bolsas e subsídios, majorando sexo sub-representado.					X	MC
B—Integrar represent. Equilib de hom. e mulh. nos critérios de atribuição de prémios culturais					X	MC
C—Integrar a perspectiva de género na formação dos agentes culturais.					x	PCM/ CIG; MC
D—Promover visibilidade das mulheres nas várias esferas da vida.			X			MC, todos os ministérios
E—Sensibilizar para representação equitativa entre homens e mulheres nas colecções públicas.					x	MC
F — Valorizar trabalhos de escrita, criação e produção cultural em prol de direitos hum. de mulh. e homens.					x	MC
Total = 6	0	0	1	0	5	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 1/6 * 100 = \mathbf{16,7\%}$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0/6 * 100 = \mathbf{0\%}$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso})/2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = [0 + (0+1)/2]/6 = 0,5/6 * 100 = \mathbf{8,3\%}$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 5/6 * 100 = \mathbf{83,3\%}$

b) Eficácia e impacto na cultura

Face a este quadro, poderíamos sumariamente considerar como muito baixa ou nula a eficácia e o impacto nesta área. No entanto, para que estes dados sejam

contextualizados, procederemos a uma análise detalhada das medidas cruzada com outras informações, nomeadamente, como já referimos, as prestadas pelas conselheiras entrevistadas. Nesta análise, recorreremos, pois, extensivamente a essa entrevista, dado que pensamos que a mesma é bastante esclarecedora dos resultados finais. Assim, desde logo, quando questionada sobre o estado de execução das medidas, a conselheira efectiva entrevistada foi muito clara:

Informação não disponível, ainda em estudo, em curso... Infelizmente eu direi, isto foi uma informação no final de Outubro, o que neste momento será igual. (E15)

Pode tentar fazer-se outra abordagem, mas vai dar o mesmo resultado. (E14)

O estado de execução também não pode ser muito mais do que isso. Porque se não se pode operacionalizar, se não são operacionais, o que é que eu fiz? (E15)

Esta área ficou, assim, dependente das outras entidades que pudessem estar envolvidas. Vejamos, pois, cada uma das medidas em causa:

Medida A –

Esta era uma medida de discriminação positiva, cuja execução poderia ser facilmente quantificada e de resultados concretos. Não teve, no entanto, nenhuma execução.

Parece-nos, por outro lado, muito significativo que as conselheiras do MC nos tenham dito o seguinte a propósito desta medida:

Quando se diz “incluir a perspectiva de género na atribuição de bolsas”. Não faz sentido (E15).

Isso é altamente discriminatório, não podem ser atribuídas por género, tem que ser por mérito. (E14)

São atribuídas pelo projecto que eu apresento para desenvolver. Não é porque ele é apresentado por um H ou por uma M, não! Tanto importa que seja apresentado por Homem ou por Mulher. o que interessa aqui é o projecto que eu vou desenvolver. Eu tenho alguma dificuldade em de uma maneira geral ser aplicado ao MC. A nível concursos, está na lei, eu não posso discriminar. A gente até põe aquela alínea, quando é nos concursos de pessoal. Mas isso era de lei, portanto, eu tinha... não era por ser Homem ou Mulher a concorrer. Eu não ia escolher o Homem a desfavor da Mulher. A lei era assim. (E15)

Quando eu olho aqui para as bolsas, como aliás fizemos um trabalho para o CEDAW, nós atribuímos muito mais bolsas a mulheres do que a homens, porque a % de mulheres a concorrer também é muito maior. É natural que eu também tenha... Não me venham cá dizer que os projectos dos homens são melhores do que os das mulheres, não são nada. Podem ser ou não ser...

Mais adiante procuraremos contextualizar esta posição das conselheiras, mas fica, desde já clara a impossibilidade de realização da medida no quadro de um claro desentendimento entre o proposto no Plano e a entidade encarregue da medida relativamente à filosofia que preside à mesma.

Medida B –

Também esta é uma medida concreta, cuja execução pode ser facilmente quantificada, e que não teve execução. Uma vez mais, encontramos a justificação para tal na posição que as Conselheiras manifestaram na entrevista que nos foi concedida:

Está a ver aqui: integrar nos critérios de atribuição de prémios, a representação equilibrada de homens e mulheres. É discriminação! (E15)

Se isto vai para tribunal... isto é altamente discriminatório! (E14)

Sublinhamos de novo o carácter antagónico entre o pensamento que preside ao desenho da medida e o de quem teria de a pôr em prática.

Medida C –

Esta era uma medida que vinha no seguimento do Plano anterior, centrada na formação dos agentes culturais. Envolvendo não apenas o Ministério, mas também a CIG e PCM, também ela teve uma realização nula. Apesar disso, parece ser a única medida que encontraria alguma abertura por parte das conselheiras entrevistadas:

Esta de integrar a perspectiva de género na formação dos agentes culturais pode eventualmente ser pensada, embora por áreas. Por ex., naquele 'road map' que o Nuno faz, que são acções de divulgação do programa cultura, que se faz pelo país fora, nunca se pensou em igualdade do género. E aliás, porque aparecem muito mais mulheres que homens, porque no meio cultural há muitas mulheres. Mas no fundo, em termos concretos, isto é o que nós tínhamos pensado fazer, o contributo das mulheres... (E15)

Medida D –

Esta medida encontrou uma realização parcial através da parceria da CIG na iniciativa promovida pela Câmara Municipal de Lisboa “Prémio Madalena Barbosa”, um concurso que se destina a projectos/acções de boas práticas que se revelem de manifesto interesse para a cidade de Lisboa. Também o MAI informou ter desenvolvido trabalhos no sentido de organizar e participar em dois programas de TV com vista à promoção da visibilidade do trabalho das mulheres na área da segurança interna, um trabalho que ainda está em fase de preparação junto de um canal televisivo português. Estas são as únicas acções desta área que podem ser consideradas como estando em progresso, dado que se prevê a sua continuidade.

Medidas E e F –

A medida E apontava para a necessidade de sensibilizar para a importância de uma representação equitativa entre homens e mulheres nas colecções públicas.

Sobre esta medida recolhemos a seguinte opinião da Conselheira:

É difícil de aplicar, vemos aqui, impossível. (E15)

Por exemplo “sensibilizar para a importância de uma representação equitativa entre homens e mulheres nas colecções públicas”. Como é que se vai operacionalizar isso? (E14)

A apreciação da Conselheira pode ser compreensível. No entanto, embora se fale apenas em sensibilização, o indicador de processo apontava para a quantificação da produção cultural de homens e mulheres nas obras adquiridas, o que seria positivo. Em todo o caso, a realização da medida é também nula.

O mesmo acontece com a medida F, que apontava para a valorização de determinados trabalhos de escrita, de criação e produção cultural no âmbito do respeito pelos direitos humanos e da igualdade de género e cujas acções propostas eram a realização de um estudo e a promoção de um *workshop*.

São várias as razões que colhemos para compreender um tão baixo grau de execução nesta área.

Como já dissemos, elas encontram-se sobretudo nas apreciações que ouvimos, em entrevista, por parte das Conselheiras efectivas e suplente do Ministério da Cultura, entidade a quem competia a grande parte da execução.

Uma das primeiras razões apontada foi o processo da constituição de uma nova equipa interdepartamental do Ministério da Cultura, que só se faz em 2009, e de um modo atribulado, como relata a Conselheira deste Ministério:

Em 2009 foi constituída a equipa interdepartamental do MC, talvez no final do 1.º trimestre ou no início do 2.º trimestre. Começamos a participar em reuniões do CC, em reuniões da CIG, onde tivemos alguma informação sobre o que era a CIG, o que fazia, porque não temos antecedentes, nem nos foram dados. Toda a informação que nós recebemos, podemos agradecer à CIG. (...) Não foi fácil, concederam-nos todas as reuniões, não a título particular, mas restritas, só connosco, para percebermos o que é que era necessário, ou o que é que se pedia ao MC. E o mesmo aconteceu em relação às outras iniciativas e no caso do III PNI. Só a partir dessas primeiras reuniões é que começamos a perceber e a ler o regulamento e os estatutos. Porque havia algo que estava a falhar no MC. Ou seja, o MC não tinha a sua equipa designada (...). Pedimos ao director-geral do serviço que designasse uma pessoa, uma colega, para integrar essa equipa. Quase em simultâneo, aparece-nos um ofício do gabinete do Sr. Ministro com indicação das pessoas a integrar a equipa. E essa designação, percebemos nós depois, fazia parte de um contacto oficial que tinha vindo da PCM. Foi quase assim uma coincidência. (E15).

Findo quase um ano, no entanto, o trabalho delineado pela equipa estava ainda por realizar na sua totalidade:

Ao fim de algum tempo conseguimos organizar uma reunião em que nos juntássemos todos os elementos da equipa, e isso aconteceu em 23 de Junho do ano passado, em que delineámos um plano de trabalho. E nesse plano de trabalho demos conhecimento ao grupo ao qual a gente pertence, o grupo do desporto e cultura. Esse plano de trabalho, eu direi... eu até digo aqui em 14 de Janeiro de 2010, que praticamente não conseguimos fazer nada, ou seja, a equipa não trabalhou. Eu não vou dizer o contrário. Eu, no início de Outubro, o que previa fosse só no início de Novembro, tive que me ausentar mais ou menos por um mês do gabinete. (E15)

Fica claro da entrevista às conselheiras, por outro lado, que existe um forte distanciamento das chefias do ministério face ao trabalho delineado, o que constitui um entrave sério ao desenvolvimento do Plano:

Porque para que nós, equipa, para que nós, conselheiras, consigamos fazer algo dentro do MC, é necessário que as nossas chefias estejam sensibilizadas para isso. Porque se nós andamos aqui em baixo, quase não sabem que a gente existe, apesar de termos sido nomeadas... E mais, nós ainda antes desta reunião demos conhecimento aos directores gerais, aquilo que a equipa deveria fazer. Para que quando convocássemos reuniões, para

quando estabelecêssemos um plano de acção, fosse dado um bocadinho de tempo aos membros dessa equipa, pertencentes a estes serviços, para eles poderem trabalhar, para se poderem ausentar para as reuniões. (...) Mas isso tem sido perfeitamente secundário, não ligam nenhuma. Aliás eu acho que a nível geral, não, de todo. (E15)

Uma coisa que eu não percebi é porque é que a divulgação disto tudo não começou por cima? Não é? Porque entrando por cima rapidamente a Direcção-Geral dá ordem "faça isto, porque isto tem que ser feito". (E14)

Isto também é uma resolução do Conselho de Ministros. (E15)

Mas é uma resolução do Conselho de Ministros que tem que ser dada a conhecer às Direcções-Gerais sistematicamente, pelos vistos, e que os Directores-Gerais têm que dar a conhecer aos serviços obrigatoriamente. (E14)

Mas, à partida, nos planos de actividades dos serviços não há uma alínea sobre isto. (E15)

As consequências da desafeição face às medidas do Plano manifestada pelas duas conselheiras são claras e permitem compreender por que razão a execução do Plano nesta área foi tão débil:

E abreviando, isto traduz-se também no plano de actividades. Ou seja, existir III PNI ou não existir, eu nem sei... Pelo menos os directores gerais que leram o nosso ofício, uns 5 ou 6, mas se calhar leram... mas nem sequer, embora eu tivesse posto por extenso III PNI, não sei.... Só se nota que esse assunto é focado nos relatórios de actividades, no balanço social, em que são indicados x homens, x mulheres, x não sei quê, x não sei quê. (...) O planos de actividades para 2010 nós ainda não o conhecemos no seu pormenor porque não sei se já esta na sua versão final, se ainda não. (E15)

O perfil das conselheiras e dos conselheiros para a igualdade o perfil é definido no art.º 5.º do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008 (Diário da República, 1.ª série - N.º 205, 22 de Outubro). No entanto, fica claro das palavras das nossas entrevistadas que elas não se identificam com a função de que estão incumbidas e portanto com o perfil aí desenhado.

Pode também deduzir-se a urgente necessidade de formação das conselheiras, o que, aliás, e ainda que essa formação não se tivesse chegado a realizar, foi desde cedo clara para a Conselheira que a formação devia ser dirigida não apenas a elas, mas....

Especialmente às chefias. (...). Mas não há qualquer noção disto. Além de que não há tempo. É evidente que a próprias pessoas não têm propriamente tempo a perder... perder, não é perder, mas, a inteirar-se destes assuntos. Não ligam nenhuma! (E15).

O alheamento das chefias das questões da igualdade, é, aliás, apontado como um entrave ao trabalho que haveria a realizar:

É um trabalho ingrato, porque também nos rouba tempo ao nosso trabalho diário. Portanto tem sido um bocadinho marginal. (E14).

Reflectindo sobre a sua percepção do trabalho feito em outros ministérios, a conselheira refere novamente a questão das chefias, a propósito de uma conversa tida com a sua colega do Ministério da Economia e da Inovação:

Tudo aquilo que ela relatou ali do que se fazia na economia era agradável, era bom. Eu só pensava era para mim... Aliás, fiz-lhe a pergunta – que ela ou era chefe de divisão ou era directora de serviço – “ como é que você consegue?...”. Ela disse “eu também tenho uma boa equipa. E o nosso trabalho é muito reconhecido. Eu mesmo com a categoria que tenho e com a responsabilidade que tenho, eu consigo dedicar algum tempo...” É reconhecida ao nível das chefias (E15).

Face a estes problemas, a experiência da Conselheira com o Plano é de um forte alheamento, como ela própria nos relata:

Eu por mim... eu digo muito francamente... Quando em Janeiro me foi perguntado se eu aceitava a nova nomeação, a minha 1.^a resposta foi “não, não aceito”, porque não fizemos nada, não sei fazer e não gosto do assunto! Não gosto! Eu não vou escamotear, é verdade, eu não gosto de tratar disto. Por outro lado, também tenho que ser um bocado consciente... É uma verdade. Eu sei que está a ser gravado, mas não interessa! (E15)

Esta posição, ainda que matizada pela sua suplente, permite traçar um quadro de forte desmotivação que em nada é propício ao desenvolvimento do Plano por parte do Ministério:

Eu também não morro de amores pelo assunto da igualdade de género. Mas aí eu acho que a colega está a exagerar um bocadinho. Não é não gostar, é realmente vermos que é um trabalho um bocadinho ingrato, não serve para nada. Isso também não motiva a que nós trabalhemos mais e nos inteiremos mais no assunto. Quer dizer, nós fomos a não sei quantas reuniões, ora vamos à mutilação genética [?!], ora vamos às reuniões do portal, e esforçamo-nos com a equipa interdepartamental e tudo isso. Mas depois não se vê nada, concretamente não se vê nada. Porque depois também não há dinheiro para isto, depois não é prioridade aquilo. Eu acho que é um bocadinho neste sentido que a Trindade está a dizer... (E14).

Não é, portanto, inesperado que ambas as entrevistadas do Ministério da Cultura mostrem um forte distanciamento das medidas previstas no PNI. Mas as suas críticas a estas medidas vão ainda mais longe:

Eu para dizer a verdade por vezes eu não consigo muito bem sequer entender estes indicadores, quanto mais explicá-los a alguém!...

Isto tem pouco a ver com o MC, estas medidas, estes indicadores. Não tem muito a ver. (E14)...

Com efeito, sobre o estado de execução das medidas, as entrevistadas do Ministério são também muito claras na sua atribuição ao carácter vago do Plano:

Havendo possibilidade de se fazerem mais coisas, mais concretas, seria um trabalho muito mais interessante. Por mais que se goste ou não goste da IG. Eu lembro-me de estar nessas reuniões, e havia uma Dra. Rosa, que era super activa, que julgo era do 1.º Ministro, ou dos Assuntos Parlamentares, ou da PCM, e que veio ter comigo e com uma colega e dizia assim: “meninas, por amor de Deus, vistam a camisola”. É porque realmente, a certa altura, as intervenções são tão tristes em termos de conteúdos, porque não há nada de novo para dizer, para concretizar, que se começa a duvidar que valha a pena. E agora com uma Secretária de Estado para Igualdade é que talvez pudesse começar por aí, a Secretária de Estado para Igualdade começar a pressionar... (E14).

Em conclusão, as entrevistas realizadas às conselheiras do Ministério da Cultura e à sua suplente revelam um preocupante estado de alheamento, desmotivação e mesmo incompreensão do Plano, da sua utilidade, exequibilidade e mesmo da filosofia que lhe preside.

Uma das entrevistas realizadas na CIG, no entanto, deixou-nos a ideia de que a motivação e o trabalho das conselheiras, de um modo geral, poderiam ter começado a mudar:

Começou-se a delinear com elas, não é fazer o trabalho delas, mas pensar com elas, e orientar o trabalho delas, e orientá-las num determinado sentido. Além de acções de formação e de pequenos workshops. Na maior parte do plano eu não vi isso.... As pessoas chegavam ao seu posto de trabalho continuam a fazer as suas tarefas normais inerentes ao sítio onde trabalham, e as questões ligadas à operacionalização do PNI... E muitas conselheiras acumulavam trabalho no PNI e em um dos outros planos ou nos 2, e acabam por não fazer. Não sentiam motivação, não percebiam para o que estavam a trabalhar. Para isso era preciso um acompanhamento (E21).

Na folha de presenças das formações das conselheiras em Maio de 2010 constatámos a presença de vários elementos do Ministério da Cultura e entre eles, a Conselheira Suplente deste Ministério. No Workshop de acompanhamento do Grupo de trabalho constatámos a presença de ambas as Conselheiras.

Regressando às medidas, refira-se, por fim, um ponto que mereceria a nossa atenção e que desapareceu do actual Plano: a necessidade de desagregar os dados estatísticos nesta área. Ainda que continuem a existir poucos dados estatísticos oficiais sobre a cultura desagregados por sexo, passamos a referir alguns que ajudam a caracterizar o sector.

Assim, de acordo com as Estatísticas da Cultura de 2008 (INE, 2009), o sector cultural representava 1% do total da população empregada (52,8 mil pessoas). Neste último ano disponível, do número de pessoas empregadas nas actividades culturais (edição; actividades cinematográficas e de vídeo; actividades de rádio e de televisão; outras actividades artísticas e de espectáculo; actividades de agências noticiosas e actividades das bibliotecas, arquivos, museus e outras actividades culturais) 55% são homens. Entre 2006 e 2008 verifica-se um crescimento do emprego no sector, mas é o masculino que contribui para esse crescimento, dado que em 2007 o feminino diminuiu de 25 mil, em 2006, para 21, 5 mil mulheres, em 2007, tendo apenas invertido a tendência, mas não reposto os valores, em 2008 (23, 6 mil mulheres).

Não foi possível encontrar dados relativos às profissões culturais que permitissem avaliar a evolução, ao tempo de vigência do Plano, da tradicional divisão por sexo de certas profissões culturais (como a relativa à esmagadora presença das mulheres como profissionais de informação/documentação ou das igualmente marcadas divisões por sexo nos sectores das artes performativas (Gomes, Rui Telmo, *et al.*, 2009).

Os textos disponibilizados no site do Observatório das Actividades Culturais (OAC) são importantes e constituem alguns dos raros documentos sobre o campo da cultura, mas carecem de continuidade e actualização. É o caso não apenas dos estudos publicados no site, como dos dados do GPARI constantes da publicação "Sector Cultural e Criativo em Portugal" de Outubro de 2009, que são relativos ao período 2000-2006. Aí verificamos que a repartição do emprego por sexo registou neste período um maior número de homens, mas as mulheres eram maioritárias no domínio das "actividades culturais nucleares" (património histórico e cultural, artes do espectáculo e artes visuais e a criação literária), representando, então, 55% da força de trabalho total (GPEARI, 2009).

De referir ainda que o Compêndio de Políticas e Tendências Culturais na Europa, relatório do Conselho da Europa/ERICarts, identifica que ainda que em Portugal existam Estudos sobre Mulheres no Trabalho no Sector Cultural, ao contrário de países tão diversos quanto Espanha, Suécia, Irlanda, Bélgica, Canadá, Finlândia, Grã-Bretanha, entre outros, não existem medidas públicas para promover as mulheres nas posições de tomada de decisão nas Instituições Culturais. Tão-pouco existem grupos de trabalho governamentais a trabalhar a questão da igualdade de um modo específico para o Sector da Cultura, como os existentes em países como Grã-Bretanha, Grécia, Alemanha, Itália, Malta, Finlândia, Áustria ou Suíça³⁶.

Sobre hábitos e valores culturais, no Eurobarómetro realizado em 2007 verificamos que em Portugal a participação em actividades culturais artísticas é baixa, dado que 73 % das pessoas inquiridas diz não estar envolvida em actividades artísticas. Mais em geral, a participação da população europeia nas actividades culturais varia, naturalmente, entre grupos socioeconómicos. O género, por outro lado, tem uma influência especialmente alta nas taxas de participação no que toca a espectáculos de desporto, sendo este número consideravelmente mais alto entre homens (53% *versus* 29% de mulheres, uma diferença de 24 pontos percentuais). É também mais provável que as mulheres leiam um livro (74% *versus* 67% dos homens), vão ao teatro (34% *versus* 29% de homens) ou visitem uma biblioteca pública (37% *versus* 32% de homens). Ainda a nível europeu, as barreiras ao acesso cultural diferenciam-se também segundo o sexo. Por exemplo, é mais provável que os homens (30%) cite a falta de interesse do que as mulheres (23%) como uma razão da não participação em actividades culturais. É também mais provável que as mulheres europeias (31%, *versus* 26% dos homens) digam que uma razão para tal é a despesa.

Estes dados ajudam-nos a caracterizar um panorama de desigualdade de acesso, produção e fruição dos bens culturais, atestando da relevância da área. No entanto, a partir deles, e sem o recurso a outros dados nacionais mais específicos e continuados, não

³⁶ Council of Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 11th edition, 2010, cap. 4.2.10, <http://www.culturalpolicies.net/web/comparisons-tables.php?aid=25&cid=44&lid=en> ; ver também Gomes, Rui Telmo , et. al. (2009) Trabalho e Qualificação nas Actividades Culturais – Um Panorama em Vários Domínios, OBS Pesquisas 14, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.

é possível fazer uma avaliação de qual teria sido o impacto da operacionalização das Medidas do Plano caso este tivesse sido implementado.

Ainda a propósito da necessidade de desagregar as estatísticas nesta área, refira-se a necessidade de melhorar a informação relativa à cultura no Portal da Igualdade. Sobre isso, disseram-nos as conselheiras:

Onde a gente vai encontrar, que é o que nós dizemos a determinada altura, para o portal, é efectivamente no relatório de actividades e no balanço. Aí sim, nota-se que há alguma preocupação em indicar o n.º de mulheres, o n.º de homens, de resto... (E15)

E ainda sobre o Portal foi-nos dito:

São muitas horas gastas já. Apesar de não termos conseguido um grande trabalho de equipa, eu tenho muitas horas. Assim como a Dra. Mafalda, com os contributos para o Portal, que também já não damos contributos para o Portal há bastante tempo. (E15)

Também não os temos, não os podemos inventar, não é? É suposto mensalmente darmos contributos para o Portal. Para ser franca, se não há, não dá para inventar. Eventualmente fazer um novo périplo dos serviços, pedir mais dados estatísticos. (E14)

Também não conseguimos... eu não respondi logo porque estava a pensar nas respostas que temos tido dos serviços. Muito poucos. Nós não conseguimos. Por exemplo, há um projecto, o Inovart, da Direcção-Geral das Artes, a colega que pertencia a esta equipa não conseguiu, e tem alguns meios que comprovam que ela bem se esforçou, inclusivamente ela fez uma informação para o seu director-geral, um documento interno, para tentar obter essa informação, que nunca se conseguiu. Informação que ela nunca conseguiu. Eu acho que isso não seria tão difícil assim. Porque é dizermos assim "3 em Cabo Verde, 2 em Moçambique, outro mais não sei onde". Porque a nível das nossas bolsas desde 2007, e o último ano de bolsas foi muito anterior, mas desde 2007 este gabinete deixou de ter a competência para apoiar a formação no estrangeiro. Mas nós sabíamos que dávamos 8 bolsas, destas 1 foi para o Manuel, outra para a Maria, assim como eles também sabem. É uma questão de alguém dedicar um bocadinho de tempo, pegar e dizer "para Cabo Verde foi o João, o Manuel e a Maria". (E15)

Apesar da indicação de que tem havido trabalho desenvolvido no portal, os dados do Ministério da Cultura que aí encontramos são manifestamente vagos e insuficientes. Ainda que se diga que se "vindo a notar uma preocupação do Ministério da Cultura em promover, no âmbito do exercício das suas funções, a igualdade de tratamento e não discriminação", os "exemplos concretos" apontados são depois maioritariamente genéricos e prospectivos, manifestando intenções e não realizações.

3.8.3 – Conclusões

A partir dos dados por nós recolhidos relativos às 6 medidas previstas para a área da cultura, constatamos uma taxa de execução praticamente nula que aponta para uma eficiência também praticamente nula no processo de gestão e implementação e dos mecanismos de execução previstos para a área, com as respectivas consequências para o seu grau de efectividade e de sustentabilidade.

É importante voltar a sublinhar que o Ministério da Cultura nos devolveu em branco o pedido de respostas ao estado de execução das medidas previstas, sendo que apenas numa delas, para além do MC, estavam envolvidos conjuntamente a CIG e a PCM e outros ministérios. São essas entidades que impedem que, face a esta resposta, e dado que o ministério estava encarregue da quase totalidade das medidas, se concluam resultados bastante negativos.

No geral, a área da cultura pode ser caracterizada pelos seguintes factores:

- Um muito baixo grau de realização das medidas;
- Uma forte desafeição das Conselheiras da Cultura face à sua missão nesta área do Plano.
- Entendimento limitado da cultura, com fraca ligação à cultura produzida nos meios de comunicação social, nomeadamente os de serviço público.

Como pano de fundo, uma forte dispersão e escassez de dados estatísticos desagregados por sexo que permitam caracterizar o sector cultural em termos de acesso, produção e fruição.

Este grau de execução não significa que não tivéssemos encontrado acções de outros ministérios e da CIG que, de modo transversal e indirecto, pudessem afectar a área da Cultura. No tratamento dos registos sobre ocorrências no âmbito do III PNI contabilizámos, de facto, algumas acções da CIG de incidência transversal: é o caso das Sessões de Apresentação dos Planos Nacionais (2007 e 2008), o Lançamento do Portal para a Igualdade (2009) ou a participação da CIG no Lançamento do Livro de Madalena Barbosa “Que força é essa, Madalena” (2008) e o lançamento do livro “Mulheres e Republicanismo” da Colecção Fio de Ariana, editado pela CIG. Seria ainda o caso do seminário “A Cultura tem Género?”, mas esta acção não só foi realizada antes do início da vigência do Plano, como surgiu no âmbito do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos. Nesse

sentido, estas são acções essencialmente transversais, mais do que realizações de medidas específicas desta área.

Face a estes dados, apenas podemos concluir pela quase inexistência da eficiência e efectividade da área da Cultura no Plano.

Pontos Fortes

- Medidas que procuram incentivar que ambos os sexos tenham a mesma visibilidade e o mesmo acesso à produção e fruição cultural;
- Medidas facilmente quantificáveis.

Fragilidades

- Ausência de medidas com vista aos estudos para obtenção de dados estatísticos sobre profissões artísticas e culturais;
- Ausência de dados detalhados e actualizáveis sobre as profissões artísticas desagregados por sexo;
- Entendimento limitado da cultura, ligado mais à produção e à criação das artes clássicas do que às indústrias da cultura;
- Não são previstas medidas de aproximação dos vários públicos à igualdade de género, nomeadamente através de realizações culturais concretas;
- Forte desafeição das Conselheiras do Ministério face às medidas do Plano.

3.8.4 – Recomendações

- 126.** Incentivo ao desenvolvimento de projectos de aproximação dos vários públicos à igualdade de género, nomeadamente através de realizações culturais concretas. Para o efeito, deveriam ser desenvolvidas parcerias com as Autarquias e as ONG, em particular para programas específicos para a juventude, como a organização de concertos e de ciclos de cinema, exposições de artes, peças de teatro, organização de sessões de leitura que visassem as questões de Igualdade, etc.;

127. O Serviço Público de Radiodifusão deverá promover produtos culturais a serem apresentados em horários nobre (concursos, telenovelas, filmes, teatro, etc.) onde a perspectiva de género seja tratada;
128. Desenvolvimento de um sistema de monitorização de indicadores da cultura contabilizáveis e actualizáveis
129. Rever a situação das conselheiras nesta área de modo a compreender e resolver as razões da sua desmotivação e afastamento do Plano.

CAP. 4. CIDADANIA E GÉNERO

4.1 – Estereótipos

4.1.1 – Avaliação *ex ante*

Iniciando esta apreciação pela questão dos estereótipos, que dá nome à área de intervenção, podemos dizer que, face ao Plano anterior, esta é uma problemática especificamente identificada, sendo uma inovação que se deve salientar.

Resultante de uma reestruturação de outras áreas, a sua identificação surge, neste III Plano, no âmbito da promoção de uma cidadania activa e paritária – que se constitui como o objectivo principal deste campo de intervenção. O ponto de partida é a cultura de participação cívica, assumindo-se esta não apenas como um valor de desenvolvimento individual e colectivo, mas como uma forma de acção potenciadora da inclusão e da coesão social. Os estereótipos são, aqui, correctamente tomados como um dos obstáculos às práticas de cidadania, dado constituírem-se como uma forma de perpetuação dos “mecanismos de transformação das diferenças em desigualdade” contrariando a possibilidade de afirmação de um modelo assente na representação política paritária.

Este enquadramento merece, no entanto, do nosso ponto de vista, algumas observações que se estendem à própria apreciação das medidas.

Na verdade, ainda que seja muito positivo que o Plano tenha contemplado a importante questão dos estereótipos como uma das suas áreas prioritárias e que a sua ligação à cultura de participação cívica seja pertinente, tal ligação, nos termos em que ela é

feita, como grande área de intervenção, não deixa de ser algo confusa, por três grandes ordens de razão.

Em primeiro lugar, a questão da tomada de decisão deixou de estar especificamente focada como domínio prioritário e de acção específica: não se prevêem, assim, para ela, mecanismos de monitorização ou incentivos e de estudo de novas formas legislativas que alarguem as obrigatoriedades de paridade a outros domínios que não apenas o político. Esta questão é tanto mais urgente no quadro de crise económica que se atravessa, como é, por exemplo, indicado num relatório recente da Comissão Europeia que chama a atenção para o facto de a crise financeira ter feito realçar a ausência de mulheres em posições de tomada de decisão económica na Europa³⁷. Nos bancos, nos conselhos de administração das empresas públicas e privadas, os homens continuam a exceder em número as mulheres nas posições de chefia, apesar do número crescente de mulheres graduadas nas universidades e no mercado de trabalho. Por outro lado, mesmo ao nível da decisão política, o modo como os partidos constituem as suas listas mantém esta área como um campo de desigualdade notória. Assim, a tomada de decisão justifica a sua constituição como área específica de intervenção, com objectivos e mecanismos próprios que os sirvam, independentemente da necessidade de essa área se articular com outros campos, como o das representações e das imagens construídas e partilhadas pela comunicação.

Por outro lado, a questão dos estereótipos deveria colocar-se mais especificamente no domínio dos mecanismos de transmissão de valores e atitudes igualitárias, incidindo nos instrumentos de que o tradicional sistema de relação entre os sexos se serve para continuar a exercer a sua influência sobre as estruturas sociais e não apenas políticas. Nesse sentido, não há razão para se associar primordialmente à política o tema dos estereótipos, dado que não só eles são apenas uma parte do problema, como se podem constituir sobre todas as profissões, gerando modelos de comportamento e atitudes na vida colectiva e privada. Além disso, a questão dos estereótipos está também,

³⁷ Comissão Europeia - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2010) More women in senior positions - Key to economic stability and growth, [disponível em <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4746&langId=en>, acedido em Julho de 2010]

naturalmente, muito ligada à educação, facto a que a CIG não é alheia, como atesta o seu trabalho nas áreas da Educação, Investigação, Ensino Superior, Conciliação e Desporto.

O terceiro motivo da confusão conceptual desta área reside no facto de o tratamento específico da subárea 3.1. associar, no Plano, os estereótipos à representação política e à participação cívica, depois à linguagem, considerada “fundamental na construção das identidades e na reprodução das representações sociais de género” e desta finalmente à comunicação social, que genericamente, se considera essencial sensibilizar para o “seu papel de estereótipos de género”.

Ora, sendo a comunicação essencial na construção e transmissão de modelos de comportamento e de atitudes, ela é também diferenciada nos seus múltiplos registos e, da associação do problema dos “estereótipos” aos meios de comunicação social – associação pertinente, mas que exige um tratamento específico –, não parece ter resultado a clarificação das diferentes linguagens desta mesma comunicação social. Na verdade, a incidência das acções sobre os *media* implicariam medidas dirigidas à especificidade de cada uma das suas linguagens, dado que eles constroem “imagens” através de diferentes formas narrativas e de produção de sentido, com diferentes profissionais e num contexto amplo de ligação à vida social e privada e não apenas à vida política e da tomada de decisão.

Teria, pois, sido mais adequado focar a questão da tomada de decisão num campo de acção próprio e a questão das “imagens” num outro campo, ainda que, naturalmente, se devessem prever as necessárias articulações entre eles.

Quanto às medidas propriamente ditas, elas surgem, no Plano, neste mesmo contexto de genéricas e parciais ligações, servindo 3 objectivos operacionais.

No objectivo “Promover a representação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão” foca-se especificamente a questão da representação política, o que, como abaixo defenderemos em maior detalhe, está apenas parcialmente ligado à questão dos estereótipos. De certo modo, parecem confundir-se dois tipos de “representação”: a representação sociopolítica e a representação de imagens de sentido, como são os estereótipos.

Já o objectivo “Promover a Igualdade de Género na Linguagem” nos parece bastante mais direccionado, respondendo de forma mais clara aos problemas identificados no enquadramento da subárea. É, além disso, mais inovador face ao Plano anterior, identificando, de forma mais concreta, medidas que de forma simbólica e prática contribuem para a transmissão de valores e atitudes igualitárias, através da linguagem pública.

O terceiro objectivo “Sensibilizar a Comunicação Social para a igualdade de género e a sua responsabilidade na alteração de estereótipos e para a promoção da cidadania” está também devidamente enquadrado na área, mas é novamente formulado de forma demasiado ampla e difusa, dado que não se identificam as diversas linguagens da comunicação social – mais especificamente, jornalismo, publicidade ou indústria do entretenimento – que depois deveriam ser desdobradas em medidas concretas e diferenciadas. Desta não-identificação mantêm-se os problemas da elaboração de medidas demasiado amplas e sem segmentação específica, problemas estes já identificados no II Plano e que a equipa de avaliação então salientou (Ferreira *et al.*, 2007).

A área contém um razoável número de propostas – 13 medidas – mas sofre de alguns défices de concretização e de sobreposições, tornando mais difícil a sua implementação. A sua formulação em termos amplos e difusos e, por vezes, a não-especificação dos meios concretos para as implementar faz de algumas das medidas um terreno excessivamente aberto que não convida a uma sistematização objectiva das acções que deveriam servir os objectivos. Por seu turno, estes deveriam também ser claros e mais facilmente delimitados.

No que se segue, começaremos por fazer uma análise de desempenho nesta área, constituída, em primeiro lugar, por uma apresentação sumária dos dados sobre a execução física das medidas, seguida do seu desenvolvimento para apurar da sua eficácia e impacto, recorrendo a vários tipos de informação que colhemos junto de um leque diversificado de fontes³⁸.

³⁸ De referir, a este propósito, que algumas das entrevistas a jornalistas que aqui apresentamos foram feitas no contexto do projecto “As Mulheres e o Espaço Público” (referência PTDC/CCI/67146/2006) sobre a

4.1.2 – Análise de Desempenho

a) Execução física das medidas

No quadro que se segue encontramos a síntese da execução das medidas desta subárea.

Quadro 4.1 – Execução das medidas: Subárea 3.1 Estereótipos

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso	Informa- ção vaga/indis- ponível**	Sem Execu- ção ***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Estudar impacto da Lei da Paridade			x			PCM/CIG
B – Formação para capacitar mulheres para participar na vida pública e política.			x			PCM/CIG e outros agentes
C – Estudar condições e impacto do exercício, por homens e mulheres, de cargos de tomada de decisão política.			x			PCM/CIG
D – Articular com instituições relevantes na área da linguística para definir uma nova gramática inclusiva do género.		x				PCM/CIGME, MCTES e outros agentes
E – Actualizar Classificação Nacional de Profissões.				x		MTSS/IEFP/ CITE
F – Actualizar e divulgar um glossário sobre Igualdade de género.				x		PCM/CIG
G – Sensibilizar profissionais dos <i>media</i> e publicidade para promoção da IG.		x				PCM/CIGGMCS CENJOR
H – Promover estudos sobre estereótipos e desigualdade nos <i>media</i> e na publicidade.				x		PCM/CIG; MCTES/ FCT
I – Divulgar boas práticas através do Prémio Paridade: Mulheres e Homens na Comunicação Social.	x					PCM/CIG; GMCS
J – Aplicar orientações da CE relativas a imagens dignas de homens e mulheres.				x		PCM/CIG
K – Monitorizar a aplicação do Código da Publicidade				x		MEI
L – Capacitar crianças e jovens para uma leitura crítica dos <i>media</i> .		x				ME e outros agentes
M – Sensibilizar p/ Direitos Humanos e IG na formação em Jornalismo, Comunicação Social e Marketing.		x				ME, MCTES, MTSS/ CENJOR e out. agentes
TOTAL = 13	1	4	3	5	0	

temática da igualdade na comunicação social, sendo aqui introduzidos os elementos pertinentes para a presente Avaliação. As entrevistas foram então realizadas por Maria João Silveirinha e Marta Peça em 2009.

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = N.º Medidas Executadas + N.º de Medidas Parcialmente Executadas + N.º Medidas em progresso/ N.º TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $8/13 \times 100 = 61,5\%$
Taxa Absoluta de Execução (TAE) = N.º Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna “executadas”)/ N.º TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $1/13 \times 100 = 7,7\%$
Taxa Específica de Execução (TEE) = N.º Medidas Executadas + [(N.º de Medidas Parcialmente Executadas + N.º Medidas em progresso)/2]/ N.º TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $[1 + (4+3)/2]/13 = (1+3,5)/13 \times 100 = 34,6\%$
Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = N.º Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna “sem execução”)/ N.º TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $0/13 \times 100 = 0\%$

Conforme podemos ver encontrámos o campo dos estereótipos caracterizado por um estado de execução maioritariamente “sem informação disponível ou vaga” (5 medidas), parcialmente executada (4 medidas) ou “em progresso” (3 medidas), e com uma medida apenas plenamente executada.

b) Eficácia e impacto na área dos Estereótipos

Para o quadro de execução das medidas que acima apresentamos contribuiu não apenas o conjunto de informações vagas ou indisponíveis mas, certamente, o próprio modo como as medidas estão globalmente construídas, como vimos no ponto anterior. Detalharemos agora a execução física das diferentes medidas, cruzando essa execução com outras dimensões da eficácia, confrontando-as com os dados que recolhemos, de modo a obter um panorama mais alargado da eficácia e impacto do Plano na área dos Estereótipos.

Medida A –

Esta medida, falando em acompanhamento, para além de só parcialmente se identificar com a questão dos estereótipos em que se enquadra, constitui-se sobretudo como indicador de uma medida já tomada, a “Lei da Paridade”. O resultado deste indicador é depois estendido a outros públicos genéricos, sem especificação de métodos.

A Lei da Paridade (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de Agosto), que é o centro referencial desta medida, “estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos”.

É no ano 2009 que se verificam as primeiras alterações: O XVIII Governo Constitucional é aquele em que mais mulheres participam ao nível das chefias de Ministérios (5 ministras), mas não se altera a situação, relativamente às duas legislaturas anteriores: 5 secretárias de estado. A indigitação destas 10 mulheres (44 homens) em 2009 corresponde a uma proporção de 18,5% do total dos membros do Governo Central.

Para uma avaliação dos efeitos da aplicação da Lei da Paridade destacamos os seguintes elementos:

Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística, a presença de mulheres na Assembleia da República teve um pequeno aumento de 6,1% entre 2005 e 2009 cifrando-se, nesta última data, em 27,4%, ficando, portanto, abaixo da quota de 33%, estabelecida pela Lei da Paridade para as listas eleitorais.

Segundo os dados do Sistema Integrado de Informação e Conhecimento e do seu Primeiro Relatório (Lisboa *et al.*, 2010) Portugal ocupava, em 2009, posições acima da média europeia relativamente à presença de mulheres em cargos políticos (30% nacionais versus 27% na Europa dos 27)³⁹.

Ainda segundo estes últimos dados, a boa posição de Portugal, no entanto, não se estende à participação no Governo, em que está entre os 10 países com percentagens mais baixas de mulheres. Com efeito, numa lista de 35 países liderada pela Finlândia com mais de metade do Governo do sexo feminino, também com referência a esta data, Portugal está em 27.º lugar na relação de mulheres nos cargos ministeriais ou de secretarias de Estado. Mais especificamente, na tomada de decisão política continuam a existir em Portugal apenas 12% nos cargos ministeriais, o que é menos de metade da média europeia (25%) e 14% de secretárias de estado (contra a média europeia de 23%).

³⁹ SIIC, <http://195.23.38.178/siicportal/> [consultado em Julho de 2010]

No Parlamento Europeu, a proporção de deputadas é de 36%, ocupando Portugal a 14.^a posição, mais alta que a média europeia.

Em termos partidários, a situação das mulheres também difere. Nas eleições legislativas de 2009, a menor percentagem de deputadas regista-se no CDS/PP (com 19%) e na CDU (com 20%), enquanto que o Bloco de Esquerda apresenta 44% de mulheres deputadas.

Em termos autárquicos, apenas o distrito de Setúbal tem mais de 30% de mulheres como presidentes de câmara e, nos dezoito lugares de governo civil, apenas cinco são mulheres, uma posição feminina a menos do que na legislatura de 2005.

No panorama local a participação feminina revela ainda também fortes desigualdades: em 2009, só 7,5% das câmaras municipais são encabeçadas por mulheres e em 8 dos 20 distritos e regiões autónomas analisadas, não existe nenhuma mulher na liderança dos seus executivos municipais.

Isto significa que, apesar de a lei da paridade obrigar a que haja uma mulher por cada dois homens nas listas eleitorais, tal «não garante, à partida, que as mulheres tenham a mesma possibilidade de serem eleitas que os homens, ou mesmo de vir a assumir os cargos» (Lisboa *et al.*, 2010: 9).

Detendo-nos agora em outras esferas do sector público e privado, como refere a medida, verificamos que houve pequenas progressões, entre 2006 e 2008, da proporção das mulheres nas profissões jurídicas ou associadas ao funcionamento da justiça, ultrapassando em 2008 os homens nos diversos cargos, como Magistradas judiciais (51,0%), Magistradas do Ministério Público (57,6%), Advogadas (50,1%), Solicitadoras (54,8%) e Funcionárias de justiça (62,1%) (INE, 2009).

Apesar disso, continua a ser nula, muito baixa ou baixa, a sua presença em órgãos como o Supremo Tribunal de Justiça (1,7% em 2008), o Tribunal Constitucional (23,1 em 2009), o Conselho Superior do Ministério Público (26,3%) e em outros órgãos como o Conselho de Estado (0%), Conselho Nacional de Educação (25,8%), Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (23,8%) e Conselho Nacional do Desporto (0%) (CIG, 2009).

Por fim, quanto à participação das mulheres na tomada de decisão na esfera da economia, refira-se que, no que toca aos membros do conselho de administração das vinte maiores empresas, havia em 2007, apenas 3 membros do sexo feminino e 94 do sexo masculino e, em 2008, 4 mulheres e 106 homens. Numa comparação europeia, Portugal surge em 3º lugar a contar do fim, com uma participação feminina nas administrações das maiores empresas de apenas 4% (Comissão Europeia, 2010).

Em termos públicos, continua sem haver até à data qualquer mulher como governadora ou vice-governadora do Banco de Portugal, à semelhança do que acontece nos restantes Bancos Centrais da Europa (INE, Dossiê Género).

Olhando para o Plano e para a sua realização, verificamos que a CIG indica, para esta medida, a realização de duas campanhas: a de sensibilização para a sub-representação das mulheres na tomada de decisão política com base em suportes elaborados no âmbito do projecto "*L'Europe pour les Femmes*" (2007) e a Campanha nacional da "Tomada de decisão" (2009).

Dada a sua importância, extensão e investimento simbólico, para além do financeiro, atribuímos uma particular importância à realização da campanha sobre a tomada de decisão, realizada entre Março e Abril de 2009. Com efeito, num ano de três actos eleitorais (eleições para o Parlamento Europeu, para a Assembleia da República e para as Autarquias) o objectivo de "Sensibilização para a importância do princípio da igualdade entre mulheres e homens no acesso a lugares de decisão" associado à Lei da Paridade e à chamada de atenção para a necessidade de uma democracia mais paritária parece-nos muito acertado e de grande importância, nomeadamente para além da sua correspondência a uma concretização de uma medida do Plano.

Em termos de uma apreciação crítica desta mesma campanha, realçamos o facto de, conceptualmente e tendo em conta os objectivos, a base de distribuição dos *media* que foi utilizada para a sua divulgação – Rádio Comercial; TSF; Antena 1; Rádio Renascença RFM; LUSA; Revista Jornal Destak; Diário de Notícias; Jornal de Notícias; Correio da Manhã; Expresso; RTP 1 e 2; SIC; SIC Notícias; TVI – nos parecer genericamente adequada, em número de inserções e de materiais produzidos. Naturalmente que a maiores meios

corresponderia certamente maior notoriedade, mas a base de divulgação parece-nos já uma razoável plataforma de comunicação com a população em geral. Além disso, a lista de meios de comunicação que noticiou a campanha – segundo informações da CIG no seu documento sobre campanhas – também nos parece um indicador a ter em conta.

Apesar disso, e ainda ao nível da compra de meios, notamos algumas ausências que poderiam ter sido consideradas, como a de um meio com a influência cultural do jornal “Público” e, mais em geral, de uma possível estratégia de comunicação com maior recurso às Relações Públicas, de uma segmentação por sexo, etária e cultural (líderes de opinião), bem como da introdução de suportes interactivos (Web).

Particularmente notória, no entanto, é a ausência de instrumentos de avaliação. Com efeito, não foi feita nenhuma avaliação do impacto da campanha, como é, aliás, referido no documento sobre a campanha que a CIG nos apresentou. Neste documento constam apenas os dados da divulgação em termos de meios, número de suportes e inserções (112 em televisão; 23 em imprensa; 2439 na rede Multibanco; 130 na “rede rua”; 1000 em rede de transporte; 380 na rede de comboios; 70000 na rede de postal free; 83 mupis na rede-universidade; 503 exposições em cinema). Entendemos, portanto, que esteve ausente a avaliação de impacto entendida esta como a avaliação de indicadores da notoriedade, awareness (visualização efectiva da campanha), recall (memorização espontânea e provocada), atribuição, compreensão da mensagem e identificação dos valores associados à campanha, isto é, indicadores que permitiriam inferir os potenciais da mudança social desejada.

Na sondagem à população por nós realizada, a memorização desta campanha é, no entanto, extremamente baixa: apenas 3,4% das pessoas inquiridas a nomeia como campanha conhecida. Também como seria de esperar, foram as pessoas com maior habilitação que a referiram, ainda que com valores absolutos muito baixos (ensino secundário 11 e ensino superior 10, num universo de 603 pessoas inquiridas).

Na ausência de um estudo de impacto propriamente dito que deveria ter acompanhado a campanha, realizámos, de forma exploratória, um inquérito de pequena dimensão que nos dá alguns indicadores. Para este estudo, cujo trabalho de campo foi

realizado entre Abril e Maio de 2008, foram inquiridas 59 pessoas (32 do sexo feminino e 27 do sexo masculino), maioritariamente de idades entre os 25 e os 39 anos (44%) e 40-54 anos (29%), com uma formação de 2º Ciclo do ensino básico ou menos (29%), de 9.º ano (27%), Ensino superior (29%) e Ensino secundário (5%).

Também neste inquérito encontrámos uma memorização muito baixa: das 59 pessoas inquiridas apenas 3 se recordavam da campanha, de modo espontâneo, o que se mantém praticamente invariável quando se testa a memorização assistida, mostrando um folheto da campanha: nesse momento, apenas mais uma pessoa diz que se “recorda claramente” da campanha, 3 dizem que se “recorda vagamente”, mas há ainda 52 que mantêm que “não se recorda de nada”.

Se atendermos a que a distribuição da campanha pelos meios de comunicação nos parece razoável, podemos, portanto, questionar se a construção da mensagem teria sido adequada.

Vários elementos do *design* da campanha, com efeito, nos levantam algumas reservas pela ambiguidade de sentido que podem produzir: o elemento visual de um busto escuro, representação da figura da República, e o elemento discursivo “As mulheres fazem a democracia melhor” (seguido de “A diferença faz a igualdade”), poderiam não ter sido, com efeito, de compreensão imediata ou consensual.

No inquérito que realizámos, metade das pessoas inquiridas (50,8%) não fazia qualquer associação da estátua a um conteúdo referencial, 15 pessoas faziam atribuições diversas e 13 pessoas, na maioria com formação superior, não associava a figura à campanha, ainda que a associasse à República. Apenas uma pessoa fez associação da figura à campanha. Na resposta ao pedido de associação da imagem a uma ideia obtivemos respostas como o Busto da República (9 pessoas) e Estátua Não-Identificada (5 pessoas), e um conjunto de outras respostas muito diversas como Deusa (3 pessoas), Santa (2 pessoas), Mulher lutadora (2 pessoas), Liberdade (2 pessoas), ou associações pontuais como Rainha, Helena de Tróia, Beleza e Justiça.

Também o *slogan* escolhido parece ter dividido as pessoas, mas é de realçar que um pouco menos de metade (44%) das pessoas confrontadas com a afirmação expressa

clara concordância com ela, ainda que por razões muito diversas. Sobre os elementos discursivos e visuais da campanha recolhemos também a opinião de que nem sempre a mensagem terá sido devidamente compreendida e que o seu sentido foi disputado.

Além das campanhas, e ainda como concretização da medida A, a CIG aponta para a sua participação no Seminário “Take 2: igualdade, paridade, acção!” organizado no âmbito do Projecto “de Mulher para Mulher – 2ª Edição” da Rede Portuguesa de Jovens para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens realizado em 2009.

Do cruzamento dos dados atrás referidos com as realizações do Plano não é possível avaliar, de modo detalhado, a progressão na tomada de decisão nos anos de vigência do Plano. Há, no entanto, dados que apontam para que ela tenha sido ainda muito lenta e continuem a existir áreas a necessitar de atenção urgente, o que significa que a medida está apenas em progresso.

Quando posta num tempo maior, no entanto, os sinais de mudança começam a ser perceptíveis, nomeadamente para quem tem a função de lhes dar visibilidade: os/as profissionais do jornalismo. Numa das entrevistas, ouvimos a seguinte opinião:

Eu fiz Assembleia durante 10 anos até 2005, se entrar hoje em dia na Assembleia e quando eu fazia Assembleia é um mundo completamente diverso. Na altura havia 10% de mulheres, hoje há 30 e tal % de mulheres deputadas, portanto começam a aparecer, começam a ter visibilidade. Pode-se dizer que estão para preencher a quota e que não têm mérito, e não sei quê, e não sei que mais (...) mas as listas eleitorais e os parlamentos sempre tiveram cheios de deputados inúteis, portanto agora também têm algumas deputadas inúteis! Portanto, essa questão das quotas eu acho que só faz bem! Só faz bem porque obriga a que as mulheres estejam, apareçam, e essa visibilidade, essa presença depois acaba por dar visibilidade e acaba por dar de facto poder e impor algumas coisas (...). Portanto há uma nova geração de políticos a surgir em Portugal e onde as mulheres têm uma presença que não tinham anteriormente, e isso é fruto das quotas, claramente (E50)

Sobre os reflexos disto no jornalismo, acrescenta a entrevistada:

Agora o que eu acho é que nos jornais ainda se olha para isso com hipocrisia e com um certo gozo. E eu acho que isso é muito visível por exemplo a Manuela Ferreira Leite foi eleita presidente do PSD, é a 1ª mulher que lidera um grande partido... E é visível o tratamento de gozo e de olhar de lado com que a Ferreira Leite era vista, e de descrença que ela podia ter credibilidade para ganhar umas eleições (...). Se ela fosse homem não teria sido vítima de tanto preconceito como foi. Ser mulher e ser tão velha, que isso é outro

disparate em Portugal actualmente, que é a mania que as pessoas têm que ter menos de 35 anos de idade. E portanto ela somou 2 categorias de discriminação... (E50)

A realização da campanha nacional da “Tomada de decisão” é um sinal de comprometimento por parte da PCM/CIG. No entanto, a não-avaliação do seu impacto, e a sua descontinuidade e carácter episódico em 4 anos de vigência do Plano, num contexto de problemas que decorrem do modo como a Lei é usada pelos partidos e de persistência do androcentrismo em todas as áreas da decisão política, deixa ainda aberto um campo de elementos preocupantes. Ao nível dos estudos, e apesar dos problemas que o capítulo 2 desta Avaliação ressalta, a construção de um “Sistema Integrado de Informação e Conhecimento” – que teve a sua apresentação pública em Setembro de 2009 – é também um passo relevante. No entanto, ele só ganha essa relevância se os dados aí contidos forem actualizados e desenvolvidos de um modo sistemático, não apenas ao nível da tomada de decisão, como em outras áreas que não apenas as políticas, por forma a garantir um efectivo acompanhamento anual das diversas situações. Importaria também detalhar e aumentar substancialmente a informação disponível.

Por outro lado, e ainda relativamente à medida, não é tão-pouco possível determinar se houve uma efectiva sensibilização – a quem, de que modo e como – das vantagens do alargamento dos benefícios da Lei a outras esferas do sector público e privado, como refere a medida.

Não sendo, portanto, possível ter uma visão completa do quadro efectivo dos efeitos da aplicação da Lei da Paridade e portanto da eficácia e do impacto desta medida, consideramos a sua realização como estando em progresso.

Medida B –

Esta medida caracterizava-se por ser demasiado ampla e difusa, sem estratégia específica que não seja a de formação destinada a um público muito amplo – as mulheres. Os indicadores falam em acções de formação, nomeadamente através de *mentoring* que deveriam ser contabilizados anualmente em número de acções e número de formandas. Intervenientes nesta medida eram a PCM/CIG, bem como outros agentes, que efectivamente realizaram formações: 12 acções de formação e sensibilização, de cerca de 6-7 horas cada, a grupos de participantes que, maioritariamente, rondaram os 40, ainda

que alguns grupos fossem consideravelmente menos (num total estimado superior a 300 participantes). Nem todos os dados das avaliações destas acções foram disponibilizados, mas, nos disponíveis, as avaliações aparecem maioritariamente como bastante positivas.

Na ausência de um plano pré-estabelecido de acções de formação, com públicos e uma estratégia de fundo devidamente formulada, no entanto, não poderemos considerar que a medida esta completa e realizada. Consideramo-la, assim, em progresso.

Medida C –

Esta medida constitui-se como um instrumento importante para um melhor conhecimento do campo ainda que parcialmente se confunda com a medida A. No entanto, não se especificam nem que tipo de investigações podem ser privilegiadas, nem os meios concretos para as apoiar. O indicador processual de “Fomentar estudos sobre a participação na Tomada de Decisão” tem como corolário previsível, em termos de resultados, a divulgação destes estudos.

No que toca à realização desta medida, a CIG refere o protocolo CIG/FCT. A abertura de uma linha de investigação na FCT dedicada à “criação das condições para uma intervenção dirigida ao incremento da investigação no domínio das Relações Sociais de Género, como forma de aprofundar o conhecimento científico multidisciplinar nesta área, possibilitando a definição de políticas públicas e estratégias de acção”, como refere o objectivo do protocolo, parece-nos particularmente relevante, e no seu âmbito podem caber as investigações referidas pela medida, ainda que não seja claro em que difere este protocolo de outros anteriores existentes⁴⁰.

A CIG refere ainda, num dos seus relatórios de execução do PNI (2009) o estudo sobre discriminação em função da orientação sexual e identidade de género em Portugal realizado pela Universidade do Minho, mas não é claro que ele se possa considerar uma realização desta medida.

⁴⁰ Fundação para a Ciência e Tecnologia (2008), Protocolo com a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, disponível em <http://alfa.fct.mctes.pt/apoios/projectos/concursos/pihm/protocolo2008.phtml.pt> [consultado em Julho de 2010].

Por outro lado, as informações sobre projectos financiados pela FCT nas áreas do SIIC que se encontra no site do Observatório não são estruturadas de um modo que permita compreender o ano a que pertencem, se estão ou não terminados e se são apenas, efectivamente, no Domínio das Relações Sociais de Género e das Políticas para a Igualdade entre Mulheres e Homens ou se contêm outros projectos. Do mesmo modo, também não constam desta lista outros projectos financiados pela FCT com um enfoque nas questões de género mas que pertencem a concursos gerais desta instituição. Não se tem, assim, um panorama detalhado e simultaneamente abrangente da investigação financiada pela FCT com implicações para a igualdade entre mulheres e homens e a informação disponibilizada acaba por ter pouca utilidade.

A CIG lançou também já este ano os procedimentos de aquisição de serviços para a realização de um estudo sobre a aplicação da Lei da Paridade, o que nos leva a considerar esta medida como estando em progresso.

Medidas D , E e F -

Um problema que esta área identifica é o da linguagem, concretizada aqui em documentos específicos. Esta é uma identificação importante e inovadora neste plano, traduzida aqui em medidas muito concretas, o que é, a nosso ver, muito positivo e relevante. Também a identificação de contextos próprios da linguagem – a gramática portuguesa e as profissões – se constitui como elemento muito concreto e de grande importância simbólica e prática.

Os indicadores processuais para a medida D consistem na promoção de um estudo sobre a utilização da gramática através de uma perspectiva de género e a actualização nos dicionários e enciclopédias em português das definições e conceitos de homem e mulher; para a medida E, a actualização da classificação nacional de profissões e em documentos relacionados sem recurso ao masculino universal e, para a medida F, a actualização e divulgação de um glossário sobre Igualdade de Género.

Apesar da sua inovação e importância, foi, no entanto, este foi, no entanto, um conjunto de medidas para o qual não houve grande investimento.

A publicação de um pequeno "Guia sobre o uso da linguagem inclusiva na Administração Pública" – um guia que havia já sido esboçado há alguns anos e que recebeu agora a forma de livro – é um bom princípio neste domínio, ainda que pudesse ser bastante mais desenvolvido. Como ouvimos na CIG:

A publicação foi feita e foi divulgada pelo menos para as bibliotecas da rede pública, e para muitos organismos... E isso pedimos às conselheiras que articulassem com os organismos da administração pública, para a divulgação dentro dos seus, não só departamentos, mas na medida do possível, para os ministérios. E neste momento temos poucos. Foi uma edição de 5.000 exemplares, e neste momento temos poucos. Mas continuam a chegar-nos muitos pedidos, até para a divulgação do documento em suporte digital. (E21)

A medida teve concretização na Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008 que confere obrigatoriedade à utilização da linguagem inclusiva. No seu ponto 6, esta Resolução refere que “em cada departamento governamental devem ser desenvolvidos materiais de comunicação com recurso a uma terminologia inclusiva da dimensão de género, bem como a imagens não veiculadoras de estereótipos de género, favorecendo uma igual participação e valorização dos homens e das mulheres” e, no ponto 7, a resolução de “Desenvolver práticas não discriminatórias da linguagem, tais como: a) a referência explícita aos dois sexos, o que implica o uso de formas masculinas para designar os homens e o uso de formas femininas para as mulheres e b) a neutralização ou abstracção da referência sexual, recorrendo a uma mesma forma neutra para designar ambos os sexos”.

A aprovação do Estatuto das/os Conselheiras/os poderá constituir a melhor oportunidade para que essa tarefa seja, efectivamente, levada a cabo, ainda que no último ano de vigência do Plano essa obrigatoriedade esteja longe de ser sequer vislumbrada.

Refira-se, aliás, que numa outra área, a 1.1., encontrámos na medida L a informação, por parte do MAI, que “está prevista a elaboração de uma proposta de despacho de orientação que garanta a desagregação segundo a variável sexo nas estatísticas produzidas pelo MAI – incluirá orientações sobre a importância da inclusão da dimensão da igualdade de género na linguagem escrita e visual”. Do mesmo modo, o MOPTC refere que “a implementação desta medida merecerá toda a prioridade no Plano

de Igualdade do MOPTC, em fase de elaboração pela equipa interdepartamental". Também o INE refere, a propósito da área 1, a progressiva incorporação da dimensão da linguagem de género nos seus dados, com visibilidade para os utilizadores do Dossiê de Género, nos temas "Conciliação trabalho /vida familiar" e Decisão.

É, reconhecemos, uma medida que exige um considerável esforço para romper com formas de linguagem sexista profundamente enraizadas, não apenas no quotidiano, como ao nível das linguagens particulares e oficiais, mas tal esforço deveria estar já iniciado em todos os ministérios e entidades públicas e não apenas de alguns.

Contabilizámos também nos documentos da CIG duas sessões sobre linguagem inclusiva realizadas em 2009, o que, sendo apenas um embrião nesta matéria, reforça a ideia de que são necessárias muitas mais acções neste campo. Dado existirem programas televisivos em torno de questões da gramática portuguesa, poder-se-ia, por exemplo, promover a integração da linguagem inclusiva nestes mesmos programas.

Por outro lado, a medida D fala ainda em estabelecer parcerias, actualizar conceitos de homem e de mulher nos dicionários e identificar as possibilidades de uma nova gramática do género, questões sobre as quais não se encontrou qualquer referência nos relatórios de execução do Plano ou em outro tipo de documentos, pelo que, ainda que a CIG indique, como realização desta medida, o Guia da Linguagem, não poderemos considerar a medida como executada mas como tendo uma execução parcial.

Refira-se também que, quanto à medida E, não identificámos nenhuma informação relativa à actualização da classificação nacional de profissões e em documentos relacionados sem recurso ao masculino universal.

Por fim, sobre a medida F, a informação prestada foi vaga, referindo-se apenas a sua existência no plano de actividades da CIG.

Medida G –

Esta medida mistura profissionais muito diferentes. Este é um problema sério que torna toda a área muito difusa e gera um enfoque vago na sensibilização sobre públicos-

alvo que, na verdade, se constituem como profissionais especializados muito diferentes entre si e deveriam estar identificados como tal.

A medida inclui acções diversas, como a realização de seminários dirigidos aos/as profissionais da Comunicação Social, ao estabelecimento de Protocolos com canais de televisão e estações de rádio, com vista à realização de debates sobre estas temáticas e o desenvolvimento de módulos de formação para profissionais da comunicação social. Estavam incumbidas da sua realização, além da CIG, o GM CS, o MTSS/CENJOR.

Em termos de concretização, verifica-se que a CIG se centrou apenas nos/as profissionais do Jornalismo, tendo aí, no entanto, desenvolvido acções importantes, como: as formações, em Lisboa e Porto, para jornalistas e para formadores/as do CENJOR; a Realização em Lisboa de 4 seminários formativos dirigidos a jornalistas sobre Género e Informação, organizados pela CIG e pelo CENJOR, com o apoio do GMCS; e a preparação de 3 novos seminários dirigidos a jornalistas em Coimbra, em colaboração com o CENJOR. Refira-se ainda que, para estas sessões foram produzidos materiais de apoio e foi feita a disseminação, junto dos/as formandos/as, de publicações e materiais da CIG. A avaliação e a participação nestas acções é bastante positiva, sendo, por isso, uma boa realização que a CIG planeia continuar.

Consideramos esta medida “parcialmente executada” dado que estão ausentes formações a profissionais da publicidade, mas realçamos que o trabalho feito com o campo da informação nos parece no bom caminho, ainda que sejam, certamente, necessárias mais acções.

Esta ideia é reforçada quando analisamos acções transversais que, não estando especificadas, cabem dentro desta medida: as próprias relações da GIG com a imprensa. Com efeito, a par da formação de jornalistas, uma estratégia de aproximação da imprensa por parte da CIG – tal como de todos os ministérios e entidades públicas – é igualmente importante para que o trabalho e as questões que constituem a sua razão de ser tenham visibilidade. Como refere, de modo relevante, uma das conselheiras ouvidas:

As pessoas não estão informadas. E precisamos... O que eu acho é que se fez muito em termos de legislação, foram criadas na prática as sementes para se continuar. Agora é preciso é não deixar cair todo o trabalho que foi feito durante a legislatura. E há que continuar a

trabalhar e a melhorar. Mas é preciso muito a sensibilização, e o dar a conhecer. Mas para dar a conhecer tem que se fazer um plano estratégico também... onde é que vamos dar a conhecer e quais são os públicos. (E13)

Assim, para além da formação, a disponibilidade da CIG e das outras entidades é também crucial para que as questões da igualdade tenham visibilidade na imprensa.

De um modo geral, as jornalistas nossas entrevistadas referiram a abertura e a disponibilidade da CIG para este contacto com a imprensa, ainda que não deixassem de referir também algum distanciamento criado pelas hierarquias:

Encontra-se sempre muita disponibilidade quando somos nós que pretendemos alguma informação, eu acho que sim, que faculta bastante informação. Claro que depois está sempre dependente de contacto com a própria presidente, é um bocadinho centralizado, não é, porque é uma Comissão feita de técnicos e que não prestam declarações, em muitos casos. Mas normalmente é muito disponível. Há algumas coisas que passa para um nível mais alto, em termos de governo, mas no caso de serem lançamentos de campanhas, de planos nacionais, às vezes é difícil convencê-los a antecipar alguma coisa, principalmente quando é o Primeiro-ministro que vai apresentar. Por vezes é mais centralizado. Porque é um bocado bandeira, também, do governo. E não estando ele, está sempre alguém presente, eu acho que o governo tem uma presença muito maior em iniciativas relacionadas com esse tema, como com o da imigração, do que tinha o anterior (E47).

Não acho que sejam tão acessíveis quanto deviam (...). Na CIG não há essa disponibilidade. Por exemplo, às vezes está no estrangeiro... já me aconteceu estar a fazer um destaque sobre questões de violência doméstica e estar a tentar falar com a presidente da CIG e não consigo... peço à assessora... e não se consegue porque ela está no estrangeiro, ou está não sei onde... (E48).

É certo que, como é sabido, as regras da administração pública impõem que os contactos com a imprensa tenham autorização superior, mas trata-se de melhorar uma abertura que, na verdade, se já existe, pode gerar um clima de maior confiança mútua. Por outro lado, de notar que a CIG, já na vigência deste Plano, passou a contar com os serviços de uma empresa de assessoria da comunicação que, na pessoa da sua responsável, nos descreveu as suas funções deste modo:

O que faço é reunir periodicamente - duas vezes por semana ou mais - reunir com a responsável pela comunicação dentro da CIG... às vezes aparecem coisas de um dia para o outro... e, sempre que há necessidade, por exemplo, preparamos documentos que não sejam tão técnicos, que não tenham 30 páginas, mas que sejam de mais fácil acesso e com informação mais condensada para os jornalistas. Ao longo do ano, vamos também seleccionando o que é mais importante que o público saiba (E27).

Reputamos de muito importante este trabalho e esta estratégia da CIG, para a qual havíamos já chamado a atenção na avaliação do Plano anterior. A aproximação ao campo da informação é crucial e deve ser trabalhada – não apenas em termos de sensibilização para as matérias em causa, como para facilitar o trabalho jornalístico. Diz-nos ainda a responsável pela assessoria de informação:

O que acontecia às vezes - agora não tanto - é que os colegas às vezes diziam "lá vens tu com a história das mulheres" (...) Mas eu acho que todos os colegas têm uma reacção muito positiva, por exemplo, ao que se está a fazer sobre a violência (...).

As redacções estão cada vez mais sensibilizadas. Penso que também desenvolvemos nestes quatro anos um bom trabalho de facilitar a informação aos jornalistas. Porque eu chego à redacção e tenho 50 emails e 50 faxes sobre tudo o que se possa imaginar e o que é importante para nós pode não ser para os jornalistas - depende, por exemplo, do que está a acontecer (E27).

São as/os próprias/os jornalistas que reconhecem a importância deste trabalho, ainda que referindo que há mais espaço e necessidade de o desenvolver. Nas entrevistas que fizemos a estas profissionais colhemos as seguintes opiniões:

A CIG neste momento tem até... não tem só uma assessora, como também parece que tem até uma empresa que trata da informação, e hoje em dia é tudo através de agências de comunicação. Quando mete agências de comunicação, são capazes de telefonar "ah, temos aqui uma grande história, ou alguém me pode dar uma entrevista". E depois chega lá o jornalista e diz se é assim ou não (E49).

A CIG faz 'n' coisas, tem 'n' iniciativas, tem iniciativas às vezes com uma periodicidade semanal, ou até mais que uma por semana, e não vem nada nos jornais. Elas bem tentam furar, mas não vale a pena, os jornais não vão. (...) A CIG tem uma assessora de imprensa (...), mas não me parece que tenha essa preocupação de fazer um lobby directo com as direcções de jornais (E50).

A noção de que, em grande medida, são as chefias que determinam os produtos editoriais e a agenda dos *media* não é, por outro lado, desconhecida do Grupo de Trabalho da Comunicação Social, onde o memorando de uma das suas reuniões de 2008 regista, precisamente, que "Qualquer estratégia para o envolvimento dos órgãos de comunicação social passará sempre pela sensibilização dos editores/chefes de redacção, são estes que ajustam/definem as temáticas a integrar. O papel da maioria dos jornalistas é de execução do definido. Assim, de futuro, deve fazer-se uma curta reunião com os editores com o objectivo de os sensibilizar para os assuntos a promover".

A necessidade de “fazer lobby” é, portanto, um passo fundamental que se deve associar à formação destes/as profissionais dado que as questões da igualdade e a visibilidade das mulheres nas notícias está ainda longe de um equilíbrio entre os sexos, como veremos na análise da medida que se segue.

Pensamos, no entanto, que não pode competir apenas a uma empresa de comunicação o trabalho de relações com a imprensa, mas que esse trabalho deve vir de dentro da própria CIG que, no entanto, terá de ter novas estratégias para esse trabalho. Sobre uma possível ausência de relações com a imprensa, foi-nos referido na CIG o seguinte:

Eu acho que também se prende com a falta de RH na comissão, na área da comunicação social, ou com alguma sensibilidade para esta área. Só existo eu, que não consigo, a par de todas as outras atribuições da unidade orgânica que coordeno, acompanhar. Até porque era necessário um acompanhamento diário, de permanente preparação, para tentarmos que o público em geral tenha uma percepção não só do nosso trabalho, mas ser alertado para muitos dos problemas que tratamos e são problemas concretos. Ser uma pessoa de fora não tem nem a sensibilidade... que vai ganhando com 3 anos de trabalho na comissão, vai ganhando... Mas vende este produto, tal como venderá... o desporto. Eu sei que trabalha na área do desporto, e vende o desporto. E isso complica. Embora a relação esteja mais estreita com os técnicos da comunicação, e isso vai facilitando e agilizando o processo, mas não é a mesma coisa. (E21)

Tal tem consequências sobre a visibilidade da CIG:

Da minha percepção da leitura do *clipping* diário, o que continua a aparecer na imprensa do trabalho da comissão, quando aparece referenciada, tem a ver com os mesmos assuntos de sempre: violência doméstica e o tráfico de seres humanos.

Tem também muito a ver com os próprios mecanismos da imprensa, porque eles precisam de vender para se manter, e são assuntos que chamam o público em geral. As questões relacionadas com a Igualdade de Género, e particularmente as questões das mulheres, continuam a ser um mundo completamente ocultado pelos meios. Há jornalistas e público com sensibilidade, sinto que há mais... Mas é uma questão de percepção, mas não tenho mecanismos para avaliar. Até pela próprias procuras... E nos últimos tempos já tenho recomeçado aos poucos a lidar com jornalistas, e já nos procuram para perceber melhor... Ainda há pouco tempo as questões de trabalho e emprego – porque é que as mulheres ganham menos fazendo as mesmas tarefas que os homens? Já nos começam a procurar, mas é uma percentagem mínima. (E21)

Nas estratégias de comunicação da CIG deverá haver também prioridade para as novas tecnologias da comunicação e uma maior atenção ao *site*. Sobre este, ouvimos na CIG a seguinte opinião:

O site tem um contador de visitantes e tem um computador autónomo para a nossa base da biblioteca online, para a base de dados da biblioteca, que passou a ser muito visitada, e passaram-nos a pedir muito mais livros. Não é que aumentem as visitas à biblioteca. Mas também muitas das nossas publicações e edições estão espalhadas pela nossa rede pública de bibliotecas, que é um cuidado que temos. As publicações específicas que esta biblioteca adquire, por ser uma biblioteca especializada... depois quem tem de facto o interesse, arranjará maneira de nos pedir que mandemos, ou artigos... Nós não emprestamos as publicações porque só temos um exemplar de cada um... Mas uma das coisas que mais interesse desperta no site é a possibilidade de se aceder ao catálogo da biblioteca. Mas o site precisa de facto de ser reestruturado. Já houve, com a actual presidente, 2 reuniões coordenadas por ela, com o intuito de reorganizar o site. Pela 1.^a vez, embora já tivesse criada a página há uns tempos, mas as redes sociais passaram a ser importante para nós. E o *facebook* é aquele onde partilhamos mais informação, foi quase uma imposição da Dra. Sara quando chegou cá, porque é uma forma de chegarmos aos jovens. O site nem sempre é procurado, porque a própria área não desperta interesse nos jovens. Mas no *facebook* temos alguns comentários, chegam-nos pedidos, porque viram acções promovidas por nós e divulgadas no *facebook*. De um target que nunca imaginava nos fosse perguntar alguma coisa. Ainda hoje vinha a colega que carrega informação no *facebook*, da parte da presidente... Porque é uma colega minha e a presidente que carregam o *facebook*... Que tinham visto uma publicação nossa ligada à área da educação – o desporto e a educação –, um trabalho da APMD, viram no *facebook* (está 'linkada' para a publicação online, que estão tanto no da CIG como no portal da igualdade), e mesmo assim queriam 2 exemplares para uma biblioteca. Já estão a caminho do correio. (E21)

Medida H –

Medida destinada a promover a investigação sobre estereótipos de género nas representações sociais de mulheres e homens na área dos *media* e da publicidade, implicava estabelecer parcerias com centros de investigação para realizar estudos sobre estas matérias. Estariam implicadas a PCM/CIG, o MCTES/ FCT.

Em resposta ao pedido de realização desta medida, a SIG remete de novo para esta medida o protocolo CIG/FCT. Na lista dos Projectos financiados pela FCT nas áreas do SIIC encontra-se apenas um projecto específico desta medida que é já do concurso de 2003, estando ausentes outros projectos da FCT que visam esta área. Nos documentos analisados

não se encontrou a indicação de alguma parceria. Não é, por isso, possível estabelecer com clareza o panorama da investigação neste campo.

Medida I e J –

Nestas medidas, cujas entidades encarregadas são a PCM/CIG e o Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS), é visível o problema da confusão, na mesma medida, de diferentes públicos e de diferentes profissionais.

Com efeito, na medida I mantêm-se acções já desenvolvidas (prémios), mas na sua concepção misturam-se novamente campos de produção de sentido muito diferentes entre si (publicidade e reportagem). Constituindo-se os prémios como bons mecanismos de incentivo, teria sido importante clarificar melhor o seu âmbito e públicos-alvo, nomeadamente revendo e especificando o regulamento dos diferentes prémios atribuídos com o mesmo intuito. Está também ausente um mecanismo de maior visibilidade dos prémios que poderia passar, por exemplo, pela realização de um espectáculo transmitido pela televisão onde fossem entregues estes e outros prémios dedicados à igualdade, ilustrados por excertos das peças premiadas e criando oportunidades para falar da igualdade entre mulheres e homens.

Refira-se ainda que o Gabinete para os Meios de Comunicação Social referiu, relativamente à concretização desta medida, que “Não foi solicitada a participação do GMCS para este efeito durante toda a vigência do III PNI. Importa, todavia, a este propósito referir que o GMCS, em conjunto com a Comissão Nacional da UNESCO, atribui um prémio anual de jornalismo intitulado «Direitos Humanos e Integração». O mesmo gabinete acrescenta que “poder-se-ia, de futuro, estudar a hipótese de alargar esta iniciativa à CIG e à temática específica da «Igualdade de Género»”.

Havendo melhorias a introduzir no campo dos prémios, nomeadamente na clarificação do âmbito dos mesmos, na identificação da publicidade como campo específico a privilegiar e de estratégias mais amplas de divulgação dos resultados – nomeadamente dos seus conteúdos –, consideramos, no entanto, esta medida como realizada.

A concepção da medida J, a cargo da PCM/CIG, tem um enfoque difuso na sensibilização e também mistura diferentes campos de produção de sentido. Para além da

vaga alusão a “imagens respeitadoras da dignidade e da igualdade de homens e mulheres”, estão ausentes medidas como o impulsionar de medidas concretas que premeiem ou, pelo contrário, penalizem a utilização de linguagens que vão além dos estereótipos, como, por exemplo, as imagens publicitárias relativas aos padrões de beleza que se repercutem na saúde das mulheres e dos homens.

Previam-se para esta medida acções de sensibilização/formação sobre os estereótipos e a elaboração de um “manual de orientações sobre as atitudes a reforçar ou eliminar”, cuja realização não foi encontrada, referindo-se apenas o Protocolo CIG/CENJOR. Por esse motivo, considera-se uma realização com informação vaga.

Sobre os prémios de Jornalismo constantes da Medida I, justifica-se plenamente a sua manutenção como forma de incentivo, já que o alheamento das questões da igualdade continua a ser grande na informação, como referem as nossas entrevistadas:

Hoje em dia nenhuma, quase praticamente ninguém liga a isto nos jornais a não ser eu e mais meia dúzia de pessoas, genuinamente. (...) Sofia Branco, Joana Amaral Cardoso, Ana Cristina Pereira no Porto. Mas não é uma preocupação das chefias dos jornais. Ao nível das políticas editoriais isso não é uma preocupação hoje em dia. (E50)

Eu acho que se faz pouco nessa matéria, é preciso fazer mais. Porque há muita sensação que está tudo conquistado, que está tudo conseguido, que homens e mulheres são iguais perante a lei, logo... está tudo resolvido. Uma coisa é o que diz a lei, outra coisa é a prática. E nós sabemos que a prática não é igual à lei, que há mulheres que continuam a ser despedidas porque engravidaram, mulheres que continuam a receber menos porque são mulheres. Uma série de problemas que acontecem todos os dias, e essas histórias não têm eco nos jornais, ou se têm, têm pouco. Por exemplo, eu nunca vi histórias de assédio, é muito difícil de provar (...). Acho que não se tem investido muito nesta coisa da desigualdade. Mas também nós para chegarmos a essas histórias as pessoas também têm de chegar até nós. (E48)

Acho que às vezes se dá de facto muita importância, é o caso da violência doméstica, por exemplo, tem muito espaço, tudo o que seja assim casos mais concretos, de situações concretas, é relativamente fácil, mesmo o que se passa fora, em países muçulmanos, tem sempre algum espaço (...), Mas eu acho que tem aumentado o espaço, embora depois nem sempre nos moldes que eu acho que devia ter. Eu defendo que a abordagem à questão da violência e da discriminação e desigualdade deve ser política, que foi uma grande transformação que o Público fez quando a editora da política era a São José Almeida, que a Política ainda era separada da Sociedade, e ela reclamou para a política o tratamento dessa questão. Isto foi a 1ª vez que aconteceu, e não acontece ainda hoje em mais jornal nenhum. É tratado nas questões da sociedade, e eu acho que isso é um erro. (E47)

Não há uma grande cobertura, não é, não é uma situação (...) Não é um assunto muito abordado, não, não está na agenda dos *media*. (E49)

Julgo que ainda não está interiorizada essa preocupação da paridade nos/nas jornalistas para estas questões. Por vezes nem pensamos nelas e quando acabamos por olhar para as coisas, percebemos que cometemos os mesmos erros. O facto de, por exemplo, se ouvir sempre um homem quando é preciso comentar um jogo de futebol (quando há imensas mulheres fãs de futebol e que percebem tanto ou mais da coisa do que muitos homens) e de se ouvir uma mulher (quase sempre, aqui já começou a mudar, ainda que de forma muito ténue...) quando é preciso pôr uma família a falar sobre as dificuldades de conciliar os horários de trabalho, cada vez mais adaptáveis às necessidades das empresas, com os das escolas dos filhos mostra bem isso. Quanto aos temas de interesse, julgo que acabam por ser os temas que 'vendem' jornais os que predominam. Sem grandes preocupações sobre se interessam mais a homens ou a mulheres. (E51)

A investigação existente neste campo também o confirma. O estudo da Entidade Reguladora da Comunicação Social que extensivamente monitoriza todos os noticiários da noite dos três principais canais de televisão, bem como da rádio, aponta, com efeito, para uma forte invisibilidade das mulheres como principais protagonistas nos noticiários televisivos: em 2009 essa visibilidade das mulheres das notícias cifrou-se em menos de um quarto: 20,5% no total dos três canais, correspondentes a um aumento de 2,3% face a 2007. Para este valor contribui mais o Jornal da Noite da SIC, onde, em 2009, as mulheres tiveram uma visibilidade como protagonistas de 22,15%. O *Telejornal* do canal público deu-lhes uma visibilidade de 19,15%, um pouco superior ao *Jornal Nacional* da TVI, onde foi de 18,6%.

O panorama na rádio é ainda mais desequilibrado na sua representação de mulheres e homens: no total, em 2009, este meio teve como principais protagonistas apenas 13,4% de mulheres, sendo que o canal de serviço público (RDP Antena 1) as representou em 12,9% das suas notícias. Para o valor total foi a Antena 3 que mais contribuiu para a visibilidade das mulheres, com 16,5%⁴¹.

Outros estudos confirmam a invisibilidade das mulheres nas notícias e a fraca progressão neste campo ao longo do tempo. Assim, as mulheres surgem em apenas 23%

⁴¹ Entidade Reguladora da Comunicação Social (2010), "Relatório de Regulação, 2009" disponível em <http://www.erc.pt/documentos/Relatorios/Volume1RelatorioRegulacao2009.pdf> [consultado em Julho de 2010].

das notícias portuguesas monitorizadas para o projecto internacional Global Media Monitoring 2010 (dados de 2009), um acréscimo de apenas 3% relativamente aos dados da edição anterior do estudo (2005). Este indicador nacional acompanha as tendências internacionais registadas neste projecto.⁴² No entanto, este pequeno acréscimo deveu-se apenas ao aumento de 14% da visibilidade das mulheres no campo da “política e governação”, tendo havido um decréscimo da presença das mulheres em praticamente todos os outros tópicos noticiados. A mudança no tópico da política poderá estar, pelo menos parcialmente, relacionado com as mudanças na Assembleia da República.

Importa ainda registar as alterações do campo profissional do jornalismo. Segundo os dados da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ) de Março 2010, tem-se registado uma progressiva feminização da profissão que aponta para 40% de mulheres na profissão.⁴³ Este valor, na verdade, apresenta um ligeiro decréscimo de um ponto percentual de 2006 para 2009, mas pode considerar-se estabilizado durante a vigência do Plano. No caso dos/as detentores/as de título provisório, a taxa de feminização situava-se em 2009 nos 44,41%.

Ainda segundo esta mesma fonte, também os órgãos dirigentes do associativismo da profissão têm progressivamente reflectido a crescente presença das mulheres, mas ainda lhes estão maioritariamente reservados os cargos suplentes. No conjunto dos actuais órgãos dirigentes (2010/2012), as mulheres representam 26,53% das pessoas eleitas efectivas e 41,67 % das pessoas suplentes. No conjunto dos cinco órgãos, as mulheres têm maior representação no Conselho Deontológico (75%) e menor no Conselho Geral (8%).

Isto remete-nos também para o problema dos “tectos de vidro” na profissão do jornalismo. Não havendo dados exactos a que possamos recorrer, não deixa de ser imediatamente visível a ausência de mulheres como directoras dos principais órgãos de

⁴² *Global Media Monitoring Project (2009-2010)*, disponível em www.whomakesthenews.org/ [consultado em Julho de 2010].

⁴³ Dados publicados na revista do Observatório de Deontologia do Jornalismo, Nº 1, Abril 2010

informação e da sua menor presença, com algumas excepções, nas editorias das redacções⁴⁴. Uma das nossas entrevistadas referiu explicitamente que

Nas chefias intermédias há cada vez mais mulheres, de facto o acesso à direcção é que continua a ser muito masculino. O percurso até à direcção tem muito a ver com uma postura de trabalho que se calhar é mais masculina, o percurso dos homens faz-se mais em contacto com o poder político e económico do que o das mulheres, e para se chegar à direcção exige-se isso. Talvez por isso, ou talvez porque elas ainda agora chegaram às chefias intermédias. É uma profissão cada vez mais feminina, e de facto foram rompendo muitas barreiras, eu acho, acho que é uma profissão relativamente igualitária. É uma profissão igualitária no trabalho entre colegas, nunca achei que os meus colegas me tratavam de forma diferente entre colegas, nem na atribuição de trabalhos, nem no relacionamento com as fontes, nunca tive esse problema. Agora em termos de progressão, sim, acho que há casos em que as pessoas foram prejudicadas por terem opções pessoais que implicam estar um tempo fora da actividade. (E47)

Medida K –

Identifica-se, pela primeira vez neste III Plano, a Publicidade como linguagem de grande difusão e com conteúdos de persuasão que urge monitorizar, fazendo desta medida uma das mais importantes e inovadoras dentro desta área. Sendo esta uma abertura muito positiva, não se especificam, no entanto, quaisquer meios específicos para a sua monitorização. A cargo do MEI, a medida fala apenas em “penalizar a não aplicação do código da publicidade”, cuja realização deve ser traduzida no número de penalizações aplicadas.

De notar que, ainda que no preâmbulo da área se refira o envolvimento da Entidade Reguladora da Comunicação Social, que se encontra estatutariamente obrigada a fazer garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias de cidadãos e cidadãs (cf. alínea d) do artigo 8.º da Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro), não se propõem formas de cooperação específica com esta Entidade.

Os indicadores de processo referem as penalizações, mas não é identificado como se fará a monitorização, nem como serão incentivados os mecanismos de denúncia.

⁴⁴ A Comissão da Carteira Profissional de Jornalista informou-nos não possuir os dados organizados da forma que solicitámos, com indicação dos cargos de chefia ocupados, dado os/as associados/as não fornecerem habitualmente essa indicação.

O Código da Publicidade, alterado por duas vezes ao longo da vigência do Plano (pelos diplomas de 2007 e 2008), refere apenas no seu Artigo 7.º (Princípio da licitude) que “é proibida a publicidade que, pela sua forma, objecto ou fim, ofenda os valores, princípios e instituições fundamentais constitucionalmente consagrados”, sendo proibida, nomeadamente, a publicidade que “c) Atente contra a dignidade da pessoa humana; d) Contenha qualquer discriminação em relação à raça, língua, território de origem, religião ou sexo”.

A responsabilidade pela monitorização das mensagens publicitárias colocadas no mercado nacional, através dos diversos meios de suporte (imprensa escrita, televisão, rádio, cinema, internet, outdoors, etc.), e o seu confronto com as disposições legais referentes à sua forma e conteúdo compete ao Instituto do Consumidor (Direcção-Geral do Consumidor) que iniciou em 2001 uma colaboração com a Escola Superior de Comunicação Social, tendo criado o Observatório da Publicidade.

Nos relatórios disponíveis de 2008 e 2009 deste Observatório não existem estudos específicos sobre a temática do género. Com efeito, ainda que, em alguns destes estudos (como o Publicidade a Bebidas Alcoólicas) se indique o género como “personagem dominante” associada ao produto, o género não constitui uma dimensão de análise específica, sendo especialmente notória a sua ausência nos estudos onde esta dimensão seria mais expectável, como os desenvolvidos para a Publicidade Dirigida a Crianças e Jovens⁴⁵.

Refira-se, a este propósito a importância de ter mulheres também nos cargos de direcção das entidades reguladoras. Diz-nos a nossa entrevistada da ERC:

Talvez porque o Conselho Regulador – órgão decisor da ERC – tem apenas uma mulher - a igualdade de género não tem sido encarada como prioridade, ao contrário dos temas citados, alguns dos quais propostos por investigadores externos à ERC. Porém, devido ao facto de a grande maioria dos investigadores que trabalham na ERC serem mulheres, foram incluídos na base de dados da ERC vários indicadores que têm permitido identificar a desigualdade de género na informação televisiva. (E52)

⁴⁵ Disponíveis em <http://www.consumidor.pt/ms/1/default.aspx?pl=&id=5003&acess=1&cpp=1> [acedido em Julho de 2010]

De notar ainda que as únicas reclamações que é possível efectuar no Portal do Consumidor são apenas sobre bens ou serviços contratados/comprados e não sobre os mecanismos psicológicos ou comunicacionais de incentivo a essa mesma contratação ou aquisição. Do mesmo modo, é apenas possível fazer “Denúncias de Serviços e Bens Perigosos”.

No que toca à regulação da Publicidade operada juntamente pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social e o Observatório, ouvimos da nossa entrevistada da Entidade Reguladora que:

O protocolo com o Observatório mantém-se para análises específicas que ultimamente não foram solicitadas pela ERC (...). Também as agências criativas (de publicidade) e de meios (compra de espaço) mantêm relações com a ERC no âmbito do Conselho Consultivo (da ERC) onde têm assento (tal como o ICAP). (E52)

Apesar destas declarações, até ao momento parece haver, com efeito, por parte da Entidade Reguladora, pouca atenção às questões específicas da regulação da publicidade no que toca a imagens produzidas por esta. No entanto, foi-nos dito pela Senhora Secretária de Estado para a Igualdade que

Temos em curso uma lei contra a publicidade discriminatória (...) o presidente da ERC mostrou-se muito disponível para o assunto e um interlocutor dessa Lei. (E57)

Deveremos também notar que na sondagem por nós realizada, 60,2% das pessoas entrevistadas (51,4% do sexo masculino e 68,6% do sexo feminino) concorda com a afirmação de que “A publicidade transmite uma imagem distorcida das mulheres”, o que revela o mal-estar social com esta questão. Estes resultados não diferem substancialmente dos registados na sondagem realizada em 2007 que apontava para um valor de concordância de 63,2% (Ferreira *et al.*, 2007).

De um profissional com larga experiência na direcção de agências de publicidade, que entrevistámos, ouvimos que, apesar de, na sua opinião, a igualdade das imagens entre mulheres e homens não dever constituir uma preocupação específica, existem, de facto, domínios específicos da publicidade – como o caso das cervejas - onde há um

...claro retrocesso de gosto (...) se antes na publicidade tínhamos uma realidade rosácea dirigida à classe média que tinha poder de compra, hoje temos uma realidade sexista,

machista que traduz, de certo modo, a inclusão de novas classes mais baixas na publicidade. (E46)

Ainda que nos casos de algumas cervejas fosse bom “vê-los sob a alçada da lei”, na sua opinião

...cada vez menos estaremos dependentes de entidades fiscalizadoras porque o cidadão [as classes médias alfabetizadas] tem cada vez mais possibilidade de se manifestar, através de canais digitais como nunca teve (...) criando uma consciência e uma auto-vigilância. (E46)

Nesse sentido,

As entidades fiscalizadoras existem, devem fazer o seu trabalho e em casos pontuais devem intervir, para compensar aqui e ali desníveis de atenção ao poder, mas isso é um papel subsidiário face ao consumidor informado. (E46)

O que realçamos desta entrevista é a noção de que a consciencialização pública e a criação de mecanismos de denúncia são, de facto, essenciais, mas pensamos também que a ausência de um trabalho mais aturado dos mecanismos fiscalizadores dos conteúdos, ao nível dos seus significados, tal como a verificamos ao longo da vigência do Plano, é pernicioso para alcançar o objectivo de imagens mais equilibradas entre mulheres e homens na publicidade.

A ausência de informação sobre a realização desta medida acaba por anular uma das medidas mais importantes do Plano.

Medida L

Com um enfoque difuso na sensibilização sobre a utilização dos *media*, a medida L fala na capacitação de crianças e jovens como leitores críticos dos *media*. Este é um exemplo claro de como a área articula também com a educação, sendo aliás, o ME o responsável por esta medida.

No Relatório de progresso relativo à execução do III Plano Nacional para Igualdade (ano 2009) é dito que “No cumprimento da medida L da área 3.1., o Guião Pedagógico «Género e Cidadania» integra actividades de desconstrução das mensagens veiculadas pela comunicação social, procurando o desenvolvimento, por crianças, jovens e pessoas adultas, de competência necessárias a um olhar crítico e à desconstrução das mensagens sexistas veiculadas pelos média”.

No mesmo relatório é indicada a Oficina de Formação destinada a docentes e realizada em Vila Franca de Xira que procurou sensibilizar o corpo docente para a leitura crítica das mensagens mediáticas na perspectiva de género e para a importância desta dimensão na sua prática educativa.

Dado o enfoque difuso da medida, no entanto, estas actividades, ainda que importantes, não são suficientemente focalizadas e são esporádicas. Por outro lado, as acções poderiam também incluir adultos, nomeadamente através de programas televisivos que permitissem esta capacitação.

Notamos, a este propósito que, quando interrogada sobre as queixas relativas à representação estereotipada nos *media*, a nossa entrevistada da Entidade Reguladora para a Comunicação Social referiu que a ERC está a desenvolver

...um projecto de literacia para os *media* (...), juntamente com outras instituições públicas e profissionais dos *media*, incluindo da publicidade, coordenado pela Universidade do Minho, o qual, embora não directamente ligado às questões do género, contribuirá para identificar lacunas na educação para os *media* ao nível do género, idade, classe social, etc. A ERC encomendou, sobre a matéria, um estudo à Universidade do Minho que será apresentado no próximo ano num congresso sobre literacia e educação para os *media*. (E52)

Deveremos ainda referir, de modo genérico, que, à semelhança do que nos havia respondido em 2007, a mesma entrevistada refere que

A situação mantém-se quanto a queixas direccionadas para a representação das mulheres. Porém, algumas das deliberações da ERC, decorrentes de queixa ou iniciadas proactivamente pela ERC têm mulheres como protagonistas (ou jovens e crianças do género feminino). Refiro-me a peças noticiosas sobre atentados à privacidade e à intimidade, por exemplo referências a crimes de natureza sexual, nomeadamente em jornais tablóides e revistas de sociedade. A ERC tem neste momento em curso (a cargo de uma equipa do CIES/ISCTE) um estudo sobre crimes contra a autodeterminação sexual e a reserva da intimidade. (E52)

Medida M –

Também a medida M tem um enfoque difuso na sensibilização, sem que se especifiquem os meios, falando-se, apesar disso, na importante necessidade de integrar a temática dos Direitos Humanos da Igualdade de Género na formação de género em jornalismo, comunicação e *marketing*, estando parcialmente sobreposta à medida G. O indicador de resultado seria a contabilização do número de disciplinas existentes nesta área. Propõe-se o envolvimento do ME, MCTES, MTSS/CENJOR e outros agentes.

Sobre a capacidade da CIG fazer formação junto dos/as profissionais do *marketing* e publicidade, diz-nos uma técnica desta entidade:

Eu julgo que será mais difícil, porque as agências de publicidade, embora os órgãos de comunicação social também já estejam muito movidos pelas lógicas todas do mercado, mas então as agências de publicidade quase não nos deixam penetrar! E como elas têm um ou outro mecanismo de organização, mas agem muito por iniciativa própria, e com indicações, sendo multinacionais, com indicações das sedes e de uma lógica que eles próprios criam e implementam. Isso é muito difícil. (E21)

Consideramos que a medida teve uma execução parcial, já que o CENJOR, que estava envolvido, fez, de facto, a sua parte, mas o mesmo não se poderá dizer das outras entidades envolvidas, estando quase tudo por fazer neste domínio.

4.1.3 – Conclusões

Na sua concepção global, o Plano repete, nesta área, muitas das acções já ensaiadas, fazendo sobrepor diversas medidas e sem clarificar o domínio conceptual das linguagens de produção de sentido. O problema da confusa mistura de linguagens como a publicidade, o jornalismo e o entretenimento e dos/as respectivos/as profissionais foi já identificado na avaliação do Plano anterior. Neste Plano, além disso, a junção, na mesma subárea, da questão da representação política e da paridade e da representação simbólica pela linguagem, contribui ainda mais para a confusão conceptual. Mantiveram-se, no Plano, medidas vagas, para as quais houve maioritariamente informação igualmente vaga ou que não esteve disponível. Outras medidas foram identificadas como estando parcialmente executadas ou “em progresso”, mas ainda sem concretização plena ou efectiva.

Na área dos estereótipos, o Plano esteve, portanto, afastado de uma realização plena. O número de informações vagas ou indisponíveis não permite traçar, com precisão, a eficiência e a eficácia da área, mas do conjunto dos diversos dados recolhidos fica clara a necessidade de maior investimento na clarificação das medidas e na sua exequibilidade para que estas se possam efectivar.

Pontos Fortes

- A parceria realizada com o CENJOR.
- A crescente sensibilidade, no interior da CIG, para a importância do contacto com a comunicação social.
- A atenção a campos de produção de sentido que, mesmo colocados neste Plano de forma pontual e desorganizada, encontraram nele uma expressão: é o caso da linguagem inclusiva e da referência à necessidade de monitorizar o código da publicidade.

Fragilidades

Os pontos fracos da área 3.1 decorrem sobretudo de:

- Confusão conceptual na área de intervenção decorrente da junção das preocupações com a tomada de decisão e as preocupações com as imagens de sentido, que se deveriam ter mantido separadas, mesmo prevendo a necessária ligação entre elas;
- Ausência de estudos continuados e de monitorização dos vários campos em causa e de apoio específico a projectos de investigação nesta área;
- Défice de concretização de medidas sobre a linguagem inclusiva;
- A não focalização das medidas em públicos e objectivos concretos e a ausência de adopção de estratégias de implementação das preocupações de género, por um lado, nas empresas dos *media* de serviço público (RTP/RDP), onde poderiam ser mais facilmente incluídas boas práticas neste domínio e, por outro, nos diferentes grupos de profissionais e de públicos dos *media*. Não existindo estas preocupações estratégicas, a área sofrerá sempre dos problemas da simples acumulação de acções.

Relativamente a este último aspecto, no tocante à Comunicação Social, notamos a ausência de medidas a tomar nas empresas de serviço público em três vertentes:

- Funcional: efectiva promoção da inclusão das questões de género nos diferentes produtos mediáticos, (espectáculos, cinema, concursos, telenovelas, debates, programas de informação, programação infantil). Esta promoção não deve ser encarada como uma sub-preocupação relegada para horários e canais de menor audiência, devendo, pelo contrário, ser visível em programações de horário nobre.

- Inspiradora: trabalhando com os/as profissionais das indústrias criativas, da informação e da programação cultural na descoberta de novas linguagens, programas e produtos audiovisuais que directa ou indirectamente promovam a consciência pública das questões de género.
- Crítica: criando mecanismos mais eficazes de rejeição activa de todos os produtos audiovisuais que denigram a imagem dos sexos, que se constituam como modelos de perpetuação da desigualdade de género. A Entidade Reguladora para a Comunicação Social deverá ser mais activa neste domínio, desenvolvendo estudos ou apoiando a sua realização. Outras entidades, como a FCT, as Universidades e centros de investigação deverão também envolver-se na produção de um conhecimento activo que sirva de base também para a divulgação e consciencialização pública dos problemas em causa.

Relativamente à necessária separação das medidas que visassem diferentes grupos de profissionais (publicitários/as e jornalistas) não encontramos um pensamento estratégico adequado a cada um destes grupos. Consideramos que esse pensamento se deveria ter centrado em três grupos de profissionais e em três planos:

Jornalismo

- Profissionais: medidas que promovam a) acções de formação e sensibilização (reuniões de trabalho regulares) b) incentivo (prémios, devidamente focados; viagens a congressos e/ou reuniões internacionais sobre esta temática); c) desenvolvimento de relações profissionalizadas com os *media* em todos os Ministérios e entidades públicas; d) atenção específica à aplicação dos princípios da paridade nas administrações e lugares de chefia das empresas de comunicação social do sector público; e) criação de mecanismos de estudo das progressões nas carreiras ligadas à informação;
- Públicos: a) promoção activa de maior número de notícias e denúncias públicas sobre questões de igualdade de forma a chegar ao público; b) apoio a programas de divulgação de resultados de investigação nesta área;

- Campos periciais: a) promoção activa e divulgação pública de estudos sobre a representação de mulheres e homens nas notícias e no mundo da informação; b) desenvolvimento nas universidades e escolas de formação de jornalistas de perspectivas de género no ensino do jornalismo.

Publicidade e Marketing

- Profissionais: a) promoção de acções de formação e sensibilização destinadas a profissionais do marketing e da publicidade; b) incentivo (prémios, devidamente focados; viagens a congressos e/ou reuniões internacionais sobre esta temática); c) criação de mecanismos de estudo das progressões nas carreiras ligadas à carreiras da criação publicitária, bem como das posições técnicas nestas profissões;
- Públicos: a) promoção activa de denúncias públicas do sexismo na publicidade; b) fomento e apoio a projectos que desenvolvam sites e formas de comunicação dos novos *media* dedicados especificamente à publicidade nacional e internacional numa perspectiva de género;
- Campos periciais: a) promoção activa e divulgação pública de estudos sobre a representação de mulheres e homens na publicidade.

Indústrias Criativas

- Profissionais: a) promoção de acções de formação e sensibilização destinadas a guionistas, programadores, realizadores e produtores de cinema, séries ou documentaristas; b) incentivo (prémios, devidamente focados na ficção cinematográfica, televisiva, radiofónica, videográfica ou musical); c) criação de mecanismos de estudo das progressões nas carreiras ligadas às indústrias criativas, bem como das posições técnicas nestas profissões;
- Públicos: d) promoção da realização de concertos e outras formas de comunicação de massas com um enfoque particular na juventude onde o tema da igualdade e a rejeição de estereótipos de género seja central; b) fomento e apoio a projectos que desenvolvam sites e formas de comunicação dos novos media dedicados especificamente à criação, crítica e difusão de produtos culturais com boas práticas

numa perspectiva de género; c) criação de um espectáculo anual transmitido pelo canal público de televisão para entrega dos diversos prémios de igualdade;

- Campos periciais: a) promoção activa e divulgação pública de estudos sobre a representação de mulheres e homens na ficção cinematográfica, televisiva, radiofónica, videográfica ou musical.

4.1.4 – Recomendações

1. Focar o domínio do Jornalismo, na sua especificidade, através de acções que incluam:

- 130. Elaborar, juntamente com as entidades envolvidas, Planos Específicos de Igualdade na RTP/RDP e na Lusa, que incluam a formação e a promoção de mulheres a postos de Direcção;
- 131. Promover reuniões periódicas com sindicatos e direcções de órgãos de comunicação social, no sentido de propor e desenvolver o objectivo da inclusão de representação equilibrada entre homens e mulheres nos cargos de direcção e das editoriais dos meios de comunicação, no quadro dos mecanismos de auto e hetero-regulação;
- 132. Criar prémios específicos dirigidos às empresas de marketing e publicidade que apresentem, de modo sustentado, um equilíbrio na representação de homens e mulheres em lugares de chefia e a ausência de práticas e conteúdos discriminatórios na sua comunicação interna e externa;
- 133. Desenvolver o trabalho de colaboração com o CENJOR e as universidades na formação em igualdade de género dos/as jornalistas;
- 134. Manter o incentivo de um prémio a conteúdos Jornalísticos que promovam a igualdade.

2. Focar o domínio do Marketing e da Publicidade, na sua especificidade, através de acções que incluam:

- 135. Campanhas de sensibilização, devidamente avaliadas, dirigidas à população em geral, para contrariar especificamente a publicidade sexista na construção do

imaginário social e na transmissão dos modelos de género, convidando à denuncia e à participação contra estas formas de publicidade;

136. Desenvolvimento de um Guia de Boas Práticas em matéria de igualdade na publicidade e sua promoção, bem como aplicação, para criação de estratégias publicitárias não discriminatórias, através de reuniões periódicas com as principais agências publicitárias e com as direcções de marketing das empresas com maior volume de investimento publicitário, especialmente dos sectores que tradicionalmente se constituem como mais problemáticos neste campo;

137. Criação e divulgação de um prémio específico dirigido às empresas de marketing e publicidade que apresentem, de modo sustentado, um equilíbrio na representação de homens e mulheres em lugares de chefia e a ausência de práticas e conteúdos discriminatórios na sua comunicação interna e externa;

138. Promoção da formação de género nos conteúdos curriculares dos cursos de marketing e publicidade, através de encontros periódicos com as direcções destes cursos no sentido da inclusão de módulos sobre este tema nos conteúdos curriculares.

3. Monitorizar, de forma sistemática, os conteúdos mediáticos sexistas e estereotipados, bem como a igualdade de mulheres e homens no acesso à comunicação pública, nomeadamente pelas seguintes vias:

139. Protocolos específicos com a Entidade Reguladora para a Comunicação Social para a monitorização de conteúdos jornalísticos e das indústrias culturais mediáticas, e com o Observatório da Publicidade na monitorização de conteúdos publicitários e de marketing, cujos resultados deverão ser publicados anualmente;

140. Acordos com a Fundação para a Ciência e Tecnologia para aprovação de bolsas e projectos de investigação sobre igualdade de género na área da comunicação;

141. Apoio logístico aos observatórios e instituições da sociedade civil na realização de estudos dos diversos meios de comunicação: imprensa, rádio, televisão e internet;

142. Desenvolvimento de uma plataforma de acesso simples e directo para a apresentação e prossecução de queixas sobre conteúdos discriminatórios no jornalismo, na publicidade/marketing ou nos conteúdos culturais, divulgando amplamente a sua disponibilidade;
143. Realização anual de inquéritos a profissionais de marketing e do jornalismo sobre as atitudes profissionais respectivas, no que toca às questões da igualdade entre mulheres e homens;
144. Promoção da realização de estatísticas desagregadas por sexo para os quadros das empresas de comunicação social (posições de chefia, técnicas e criativas).

4.2 – Educação para a cidadania

A introdução das questões da cidadania no III Plano Nacional para a Igualdade, enquanto dimensão transversal e área específica, na formação inicial e ao longo da vida, constitui um dos aspectos fortes deste Plano em relação ao anterior. De facto, parece ser consensual a ideia de que nos dias de hoje, na sociedade portuguesa, podem ainda observar-se grandes *deficits* de cidadania na população, sobretudo entre as pessoas adultas. O exercício da cidadania tende a ser passivo, sendo que as pessoas costumam lutar pelo alcance dos seus direitos, mas negligenciam o cumprimento dos seus deveres. Pode ainda constatar-se a existência não apenas de uma iliteracia cívica, mas também de uma iliteracia cultural, conduzindo ambas, por um lado, ao desconhecimento das várias formas possíveis de participação na sociedade e, por outro, ao aparecimento de atitudes discriminatórias perante a diversidade de maneiras de ser e de estar que podem coexistir num mundo cada vez mais plural. Tem-se verificado que as fragilidades da cidadania estão principalmente relacionadas com categorias como o género, a classe, a etnia, a idade, a capacidade, a orientação sexual, para citar apenas algumas.

4.2.1 – Avaliação *ex ante*

Com o objectivo de promover os valores, as atitudes e as práticas de cidadania que configuram a vivência democrática em sociedade, nesta secção do III PNI são enunciados dois objectivos operacionais que visam envolver pessoas de todas as idades e destacar o papel que diversas entidades, públicas e privadas, ainda que com diferentes níveis e graus de responsabilidade, poderão desempenhar no âmbito da educação para a cidadania.

É, com efeito, destacada a educação para o exercício de uma cidadania democrática como um factor promotor da integração social e fomentador de uma cultura de responsabilidade social, que estimule, quer no plano individual, quer no plano social e comunitário, a formação de cidadãos e cidadãs activos/as e capazes de encarar a diversidade como fonte de enriquecimento humano.

O primeiro objectivo operacional envolve a promoção da cidadania participativa e abrange sete medidas específicas de actuação, destinadas a públicos variados. O segundo

objectivo operacional enunciado, que engloba duas medidas, faz apelo à dinamização e envolvimento das autarquias no reforço da cidadania, colocando a ênfase sobretudo na capacidade de intervenção dos poderes locais, no âmbito do seu contacto directo e privilegiado com os cidadãos e cidadãs.

Na verdade, a preocupação com a promoção da educação para a cidadania nos vários espaços e contextos em que isso for exequível e envolvendo pessoas de diferentes idades parece ser uma evolução positiva do II para o III Plano. É ainda de destacar a relevância que é dada não só à educação formal mas também à educação não formal, e ainda ao papel do sector público e do sector privado, no âmbito do desenvolvimento de competências de cidadania activa e democrática na população.

São, no entanto, de destacar alguns pontos menos positivos desta subárea, como a indefinição do perfil dos agentes educativos realmente habilitados a promover acções de aprendizagem da cidadania e ainda a forma como serão monitorizadas estas estratégias de intervenção, tanto ao nível da formação inicial como ao longo da vida, das pessoas a quem se destinam. Este carácter vago de algumas medidas é ainda patente na falta de precisão quanto aos públicos-alvo envolvidos. Há ainda a considerar a necessidade de se salientar que a cidadania envolve não só o plano social e comunitário, mas também o plano individual, pelo que as boas práticas de cidadania deverão ser visíveis, avaliadas e premiadas, tanto na esfera pública, como no domínio privado (familiar, conjugal, etc.).

Para a promoção da educação para a cidadania junto de diferentes públicos, parece-nos que as medidas decorrentes sobretudo do primeiro objectivo operacional enunciado poderiam ter feito referência à necessária articulação entre este III Plano e outras iniciativas políticas neste domínio, como seja o Fórum Educação para a Cidadania, criado pela Ministra da Educação e pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros no Outono de 2006. Embora a medida C aborde esta possibilidade, ela não é suficientemente explícita, e não se sabe, por conseguinte, de que forma está previsto articular as medidas deste III Plano com aquilo que se considerou serem os objectivos estratégicos da Educação para a Cidadania, no documento produzido na sequência do referido Fórum.

Por último, o carácter transversal desta dimensão, e das competências que lhes estão associadas, poderá fazer crer que todas as entidades com responsabilidades educativas e formativas deverão ser responsáveis pela sua promoção, sem ser nomeada uma ou várias instituições, como os Ministérios, as escolas, as universidades, entre outras, às quais possam ser imputadas obrigações neste domínio (como a inclusão da temática da cidadania nos *curricula*).

No quadro relativo à área 3 que se encontra em anexo 5 pode ser consultada uma sistematização desta apreciação.

4.2.2 – Análise de Desempenho

a) Execução física das medidas

A seguir é apresentado um quadro (Quadro 1) onde se indica sumariamente a nossa apreciação sobre o grau de execução das nove medidas integradas na subárea 3.2., relativa à educação para a cidadania. O preenchimento deste quadro foi feito com base numa análise da informação reunida de todas as fontes consultadas, por medida, a qual se encontra descrita de forma detalhada no anexo 2. Não haverá, por isso, aqui lugar à descrição pormenorizada das iniciativas realizadas, sendo que algumas delas, como veremos, se podem enquadrar no cumprimento de mais do que uma medida.

Relembrando o que já foi dito, as medidas avaliadas como tendo a si associada informação vaga (ou indisponível) são aquelas em que a informação disponibilizada foi ambígua. Considera-se como não executada aquela medida em que tal indicação nos foi fornecida expressamente pelas entidades responsáveis.

Quadro 4.2 - Execução das medidas: Subárea 3.1. Educação para a Cidadania

Medidas	Executada	Parcialmente Executada*	Em progresso	Informação vaga ou indisponível**	Não Executada***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Referencial de formação de compet. de particip. p/ jovens	X					ME
B – Guia de boas práticas sobre direitos e deveres		X				PCM/CIG e todos os Ministérios
C – Reflexão/cooperação com os <i>fora</i> de Educação p/ a Cidadania	X					PCM/CIG ME
D – Mecanismos de reconhecimento formal de competências				X		PCM/CIG
E – Estudos sobre a participação cívica em actos eleitorais					X	MAI/ DGAI
F – Prémio Boas Práticas Cidadania Activa, Paritária e Respons.					X	PCM/CIG
G – Divulgação de Boas Práticas de formação para a cidadania	X					PCM/CIG, ME, MCTES e out. agent.
H – Estimular desenvolvimento de estratégias ao nível local	X					PCM/CIG/DGAL, MAOTDR/CCDR
I – Apoiar mecanismos de proximidade do poder local/cidadãos	X					PCM/CIG/DGAL, MAOTDR/CCDR
TOTAL	5	1	0	1	2	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 6/9 * 100 = \mathbf{66,7\%}$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna “executadas”)} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 5/9 * 100 = \mathbf{55,6\%}$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso})/2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = [5 + (1+0)/2]/9 = (5+0,5)/9 * 100 = \mathbf{61,1\%}$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna “sem execução”)} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 2/9 * 100 = \mathbf{22,2\%}$

Das nove medidas em apreço, cinco foram consideradas executadas, uma foi considerada parcialmente executada, uma foi assinalada na coluna relativa à situação de informação vaga ou indisponível e duas foram avaliadas como não executadas, na sequência de tal indicação por pessoas entrevistadas, com responsabilidades directas na sua concretização. Tal como se disse atrás, a propósito das medidas de outra subárea, a análise da execução física destas medidas é também passível de alguma falta de consenso, pois a disponibilização tardia da informação pelas entidades responsáveis, a falta de colaboração de alguns organismos, a desarticulação pontual de dados fornecidos e a indicação de algumas iniciativas como indicadores de realização de mais do que uma medida, constituíram efectivamente dificuldades a uma avaliação que se pretende rigorosa e factual do trabalho desenvolvido.

Acresce a amplitude de temáticas e de actividades que podem ser enquadradas nas estratégias promotoras de uma *educação para a cidadania*, ainda que não utilizem na sua designação esta expressão. Esta mesma ideia pode ser ilustrada com as palavras de uma das pessoas entrevistadas, com responsabilidades ao mais alto nível na concretização deste III PNI, ao tentar justificar a não concretização de uma medida (medida F), de que falaremos mais à frente:

Mas, em compensação temos este prémio com as escolas, não é? Portanto, foi um prémio que não existia, e que nem estava previsto. Não se fez esse, mas promoveu-se um outro, em alternativa, que não deixa de ser um prémio de promoção para a cidadania. Pôr os jovens do país inteiro, ao nível dos agrupamentos escolares, a pensar a cidadania, na não-violência. Através de prémios e de campanhas, eu até posso dizer se quiser, se tiver boa vontade, que é esse prémio. Portanto, não fizemos estritamente o que está aí, mas é outra coisa que não está aí. (...) o que eu estou a dizer é que não é directamente o prémio, mas também fizemos outra coisa. Que embora, não sendo directamente, não há aí um vazio. É cidadania trabalhar as questões da igualdade. (E57)

Acrescente-se, ainda, que a falta de especificidade da formulação de algumas medidas no que concerne, por exemplo, aos contextos concretos de educação e formação visados (educação formal ou não formal), também criou algumas limitações a este trabalho de avaliação externa, uma vez que, não havendo entidades nomeadas (ex., escola, universidades, centros de formação), a análise do que foi efectivamente desenvolvido torna-se numa tarefa bastante intrincada.

Numa atitude algo reflexiva e talvez desculpabilizante das eventuais lacunas que vierem a ser detectadas nesta avaliação externa, sobretudo pela ausência de informação ou por alguma imprecisão na análise do que foi feito, somos levadas a pensar que praticamente todas as iniciativas desenvolvidas no âmbito deste III PNI podem enquadrar-se na educação (e formação) para a cidadania, e daí as responsabilidades de concretização das medidas da subárea 3.2. aparecerem como que diluídas por todas as entidades e organismos implicados na promoção da igualdade de género. A própria designação do Plano “Cidadania e Género” reforça as nossas convicções e talvez nos aponte as razões das dificuldades sentidas na avaliação externa desta subárea particular.

b) Eficácia e impacto na educação, investigação e formação

Pelas razões atrás apontadas, como o carácter demasiado abrangente da expressão educação para a cidadania e a falta de concretização, na formulação das medidas, quanto às entidades envolvidas na sua execução no terreno, deparamo-nos com a situação de ter de percepcionar algumas das iniciativas como prováveis indicadores de execução de mais do que uma medida, incorrendo-se ao longo do texto em incontornáveis repetições de informação.

Analise-se, então, a informação que foi possível apurar, medida por medida.

No que concerne à **medida A**, relativa à elaboração de um referencial de formação sobre competências de participação na vida pública, política e funções de liderança, particularmente destinado a jovens, considerou-se que esta medida foi executada, ainda que não tenha sido feito qualquer referencial específico com essa finalidade, mas sim um conjunto vasto de iniciativas, algumas delas de uma grande complexidade, que acabaram por dar cumprimento, em nosso entender, a esta medida. Referimo-nos, em concreto, à produção e disponibilização do documento final do Fórum Educação para a Cidadania, com o título *Objectivos Estratégicos e Recomendações para um Plano de Acção de Educação e de Formação para a Cidadania* (2008) e ainda à concepção e publicação dos Guiões Pedagógicos sobre Género e Cidadania, para o ensino pré-escolar e para o terceiro ciclo do

ensino básico⁴⁶. Nesta última iniciativa, e indo ao encontro do texto da medida em análise, destaca-se a questão da liderança que é abordada no Guião para o 3º ciclo do ensino básico. Como pode ler-se nessa parte do documento:

“As mulheres portuguesas vivem, ainda, uma realidade laboral que se pauta pela sua secundarização, discriminação e segregação no mercado de trabalho⁴⁷ continuando, por exemplo, a ser uma minoria nas posições de gestão e praticamente invisíveis na gestão de topo⁴⁸. Continua a haver um baixo nível de participação feminina na composição dos órgãos de poder político, em todos os níveis de poder (parlamentos nacional, europeu e poder local, embora a nível autárquico a sua representação seja um pouco mais significativa), dando origem, conseqüentemente, a uma fraca representatividade das mulheres nas tomadas de decisão⁴⁹” (Nogueira, 2010: 113).

A promoção da liderança das raparigas deve, com efeito, ser algo assumido como um objectivo da educação para a cidadania que é ministrada em contexto escolar, pois, segundo alguns dos docentes que participaram na entrevista focalizada de grupo realizada com estes/as profissionais, essa falta de confiança delas é notória, mesmo em assuntos que lhes dizem directamente respeito:

Quer pela observação dos comportamentos dos meus alunos e alunas nos autocarros e na escola, na sala de aula e nos corredores, eu estou tentada a concordar que as raparigas hoje estarão mais assertivas, mais físicas, mais atrevidas. Por exemplo, ao nível da linguagem, as raparigas rivalizam com os rapazes no uso dos palavrões (...). Ou seja, globalmente mais masculinas, será? Com comportamento que nós tradicionalmente associávamos aos rapazes. Agora, o facto é que na minha aula, na aula de inglês, que tem para o bem e para o mal um programa muito preocupado com o mundo e as coisas deles: falamos de desemprego, de jovens e as relações com os adultos... Quando as coisas em discussão são grandes temas, invariavelmente são os rapazes que se pronunciam, que têm coisas a dizer, e atropelam as raparigas na participação oral, chegando ao ponto... Eu tento que as raparigas participem, que a ouvido descoberto me pareça que é um tempo equilibrado de antena. E já aconteceu haver garotos que quando eu insisto: “então, vocês raparigas não têm nada a dizer sobre esta

⁴⁶ As recomendações feitas à CIG para a concepção deste documento por parte do Fórum Educação para a Cidadania (2006-2008) e, a nível internacional, a necessidade de Portugal responder a compromissos internacionais no domínio da educação, como aqueles que se inscrevem nos *Objectivos Estratégicos da Plataforma de Acção de Pequim* (2005) e na *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres* (convenção CEDAW) constituíram certamente o impulso necessário à elaboração destes Guiões, que envolveram um conjunto alargado de especialistas e que viram a sua legitimidade reforçada com a chancela da DGIDC/ME.

⁴⁷ Ver trabalho de Virginia Ferreira (1999).

⁴⁸ Ver trabalho de Conceição Nogueira (2009).

⁴⁹ Ver trabalho de Helena Santos e Lúcia Amâncio (2004).

matéria?"... porque muitas vezes são matérias que lhes dizem, em primeira mão, directamente respeito, eles dizem: "quer que eu responda por ela, eu respondo por ela!" (...) É algo que sai com demasiada naturalidade (...) isso das mulheres economistas, que é uma coisa que nós mulheres ouvimos com alguma frequência, que temos um dom para a economia doméstica, que depois pode ou não ser transportado para outras áreas... No entanto, as grandes decisões, mesmo domésticas, da compra do grande electrodoméstico, da troca do carro, continua a ser em muitas casas uma decisão sobretudo do homem. (E99)

Para além das iniciativas já apontadas, refira-se ainda que a realização das campanhas sobre a violência no namoro, a participação política das mulheres ("Na política as mulheres são capazes!") e a relativa à vivência dos afectos, ao envolverem directamente as escolas e outras entidades e ao abordarem assuntos importantes da vida dos/as jovens pode ser também entendida como uma forma de concretização indirecta desta medida.

A **medida B** abrangia a elaboração e divulgação de um guia sobre direitos e deveres dos cidadãos e das cidadãs, bem como o exercício de uma cidadania activa, paritária e responsável, valorizando as boas práticas neste domínio. Esta medida foi considerada apenas parcialmente executada, por não ter sido produzido um Guia de Boas Práticas enquanto documento único, passível de publicação e de divulgação, tal como havia sido previsto.

Tal como na medida anterior, o documento saído do Fórum Educação para a Cidadania, e, em concreto para esta medida, os documentos e sítios de referência que integram o respectivo Anexo I e, ainda, as actividades práticas constantes dos Guiões Pedagógicos sobre Género e Cidadania constituem, de facto, fontes onde é possível encontrar-se exemplos de boas práticas de cidadania. Estas podem ser postas em acção no nosso país com públicos diversos, fazendo-se as devidas adaptações em função das especificidades das pessoas envolvidas. Também as campanhas realizadas (ex., Campanha da Tomada de Decisão) e os prémios (ex., Igualdade é Qualidade) oferecidos podem enquadrar-se na execução desta medida, ainda que o Guia de Direitos e Deveres preconizado se revista de toda a utilidade – e deva ser feita a sua elaboração –, sobretudo para a sistematização da informação e para a sua mais fácil divulgação junto dos cidadãos e cidadãs. Recomenda-se, por isso, a sua publicação no âmbito da execução das medidas do próximo Plano para a Igualdade.

A criação do Portal para a Igualdade e do Sistema Integrado de Informação e Conhecimento (Observatório de Género) são também iniciativas importantes que se enquadram naquilo que consideramos ser, novamente, uma forma de concretização indirecta desta medida. Parece-nos, no entanto, que a divulgação destas ferramentas virtuais junto do público em geral é ainda escassa, para além de à sua execução serem apontadas limitações, como já vimos atrás.

É importante referir, no entanto, que a promoção de uma cidadania activa, paritária e responsável não acontece simplesmente porque as iniciativas promovidas envolvem rapazes/homens e raparigas/mulheres, assim como não se deve pressupor que coeducação é sinónimo de ensino misto. Por esta razão, não se pode considerar que a presença de rapazes/homens e de raparigas/mulheres nas iniciativas (conferências, seminários, acções de formação) desenvolvidas é, por si só, uma garantia de que as mensagens fundamentais da aprendizagem da cidadania estão a ser difundidas e devidamente apreendidas. E este é um pressuposto que deverá ancorar os esforços de todas as pessoas com responsabilidades educativas e formativas.

Com efeito, a formação de todos e todas para a construção e vivência de uma democracia paritária⁵⁰ e para a participação cívica correspondente, implica que se criem condições para a participação próxima ou equivalente de ambos os sexos nos processos de tomada de decisão política e nas restantes esferas sociais, como o desenvolvimento tecnológico ou a liderança no desporto, para citar apenas dois exemplos. Como se disse atrás, importa por isso diagnosticar as fragilidades da cidadania de uns e de outras e actuar em consonância, ainda que isso signifique um tratamento diferente (ex., orientação vocacional que leve em conta as estereotípias aprendidas que são diferentes em raparigas e rapazes, desenvolvimento de competências de liderança sobretudo junto das jovens, promoção da expressão dos afectos e da alteridade junto dos rapazes, motivação dos rapazes para a escola como forma de prevenir o maior abandono escolar precoce destes)

⁵⁰ Como pode ler-se no Glossário dos Guiões sobre Género e Cidadania (2010), a democracia paritária é uma noção, “segundo a qual, sendo a sociedade constituída tanto por mulheres como por homens, o pleno e igual exercício da cidadania, por umas e por outros, está subordinado a uma representação igual nos processos de tomada de decisão política e a participação próxima ou equivalente de mulheres e de homens, numa proporção de 40/60, no conjunto do processo democrático, constitui um princípio democrático” (p. 144).

de rapazes/homens e de raparigas/mulheres, em função das suas maiores debilidades, em termos do exercício pleno da cidadania.

Como nos disse uma docente que participou na entrevista focalizada de grupo com estes/as profissionais, a escola e as pessoas que nela trabalham devem estar atentas às desigualdades que rapazes e raparigas ‘levam’ para dentro da escola, as quais podem espelhar a presença de estereótipos de género na construção da cidadania de uns e de outras:

A seguir, eu focaria aqui o aspecto da desigualdade no aspecto comportamental. E, de facto, dentro da sala de aula, as raparigas de uma maneira geral silenciam mais. E eu posso considerar, sob pena de errar, que esse silêncio é no fundo a tradução, mais uma vez também, de uma questão de poder. E sabemos que os homens usam as palavras mesmo que não tenham nada para dizer, que seja perfeitamente balofo aquilo que dizem; são muito pouco cuidadosos, e por uma questão de se fazerem ouvir usam e abusam da palavra. E isto não é feito na idade adulta, isto é feito e aprende-se também nos bancos da escola. É mais fácil um rapaz pedir a palavra, tem mais à vontade, mesmo que aquilo que diga faça pouco sentido, mas é uma questão de se afirmar, e as raparigas silenciam muito mais. Ou seja, nós na sala de aula e fora dela, na escola, temos tão só a reprodução da nossa sociedade. Eu encontro nas conversas, nas atitudes, nos gestos, nos olhos, a reprodução dos estereótipos que todos conhecemos. (...) E em termos de escolha profissional, continuamos a ter áreas muito restritas, em que os rapazes estão lá em maioria e escolhem, e as outras áreas que são ditas mais para as mulheres e para as raparigas. Se formos ver quem é que está nas turmas de educadores de infância, na minha escola, pelo menos, nós temos única e exclusivamente raparigas, os rapazes não escolhem aquela área, porque isso são coisas para mulheres, que vão cuidar das crianças. De facto, há toda uma mentalidade tão enraizada que depois se vai traduzir nestas questões de desigualdade (E98)

A **medida C** preconizava a consolidação da reflexão sobre a temática da cidadania, nomeadamente em cooperação com os *fora* de educação para a cidadania. Considerou-se esta medida executada, tanto no que concerne à actuação do ME como da PCM/CIG, que eram as entidades apontadas como envolvidas na sua execução. A organização do Fórum Educação para a Cidadania (2006-2008) em que o ME esteve directamente envolvido e a disponibilização *online* do documento final, a participação da CIG na Comissão Executiva do referido Fórum, na sua discussão pública e na sua disseminação e ainda a coordenação, por parte desta entidade, do Núcleo “Educação para a Cidadania na Escola” são efectivamente iniciativas enquadradas na concretização desta medida.

Pode ainda acrescentar-se a criação, em 2008, dos diferentes Grupos de Trabalho pela CIG, para acompanhamento dos diferentes Planos Nacionais, como uma acção que vai ao encontro desta medida, em virtude dos espaços de reflexão criados com a participação de responsáveis políticos e de representantes da sociedade civil. O funcionamento destes Grupos de Trabalho não parece, todavia, ter decorrido de acordo com o previsto:

Eu penso que não dá resultado. Já se tinha visto no II PNI que não dava resultado. Quando foram criados os Grupos de Trabalho do II PNI foi para avaliação, não para a implementação. Na recta final do II PNI é que foram criados os Grupos de Trabalho. E para a avaliação foi importante, porque tínhamos a voz das ONG e a voz dos poderes públicos. E aqui tínhamos o diálogo saudável e as ONG a desempenharem a sua função. Neste caso, este funcionamento não faz sentido porque estes dois tipos de entidades têm funções e responsabilidades diferentes. (E22)

Para concluir, e reforçando a ideia de que houve a concretização desta medida, refira-se que foi criado pelo ME um Grupo de Trabalho, coordenado por Maria Emília Brederode, para redefinir o enquadramento e as competências da Educação para a Cidadania. Não dispomos, porém, de qualquer outra informação sobre este assunto.

A **medida D** apelava ao desenvolvimento de mecanismos para reconhecimento formal das competências adquiridas no quadro de actividades associativas e/ou de voluntariado institucionalmente enquadradas. Neste caso não obtivemos qualquer informação, por parte das fontes consultadas, sobre as iniciativas tomadas para a sua concretização.

A **medida E** referia-se à promoção de estudos sobre a participação cívica, nomeadamente no que se refere a actos eleitorais, bem como a influência do sexo nas preferências eleitorais. Esta medida foi avaliada como não executada e da parte do MAI, que era o principal organismo apontado como responsável pela sua concretização, chegou-nos a informação de que estes estudos não foram realizados por falta de financiamento.

A **medida F** preconizava a criação de um Prémio de Boas Práticas de Cidadania Activa, Paritária e Responsável. Também não foi executada, como foi confirmado por uma das pessoas entrevistadas (E57) com responsabilidades na sua concretização.

A **medida G** previa a identificação e divulgação de boas práticas de formação em cidadania que privilegiem o espírito crítico face aos estereótipos de género e sensibilizem

para o desenvolvimento de competências próprias relativas às esferas pública e privada, como o cuidado, a liderança e a responsabilidade. Considerou-se esta medida como tendo sido executada, dada a diversidade de iniciativas que podem ser aqui destacadas, as quais directa ou indirectamente iam ao encontro do que era preconizado.

Num documento final que nos foi fornecido pela CIG (“Contributos para a avaliação externa do III PNI”), foi possível contar *grosso modo* 21 acções que envolveram na sua designação a palavra cidadania, como seminários, colóquios, *workshops*, lançamento de livros, etc., durante os anos de vigência do III PNI, entre 2007 e 2010. Cerca de metade destas actividades foi concretizada durante 2007, período relativo à celebração do Ano Europeu da Igualdade para Todos, pelo que nos parece que esta comemoração pode ter constituído uma mais-valia para a reflexão em torno das fragilidades da cidadania na sociedade portuguesa, abrindo caminho a acções promotoras de competências neste domínio. E, ao mesmo tempo, tais iniciativas iam respondendo ao que era preconizado nas medidas relativas à educação para a cidadania do III PNI. Não ficou claro, para nós, no entanto (como se disse na subárea 2.1.), qual a articulação previamente prevista entre as iniciativas do Ano Europeu e estas medidas concretas da subárea 3.2.

Entendemos, no entanto, deixar aqui expressa uma preocupação com a aparente falta de monitorização da qualidade destas iniciativas, que foram desenvolvidas no âmbito da promoção da cidadania, quer porque em muitas delas está em causa financiamento público (POPH/QREN), quer porque podem passar-se mensagens impregnadas de estereótipos e imprecisões, em tudo contrárias aos objectivos estratégicos da educação para o exercício de uma cidadania activa, paritária e responsável:

O facto de termos o QREN, e dentro do POPH uma medida com tipologias abertas às instituições, levou a que a própria lógica dos financiamentos e da distribuição das verbas atribuídas a cada projecto, em que muitas vezes uma parte das verbas é para o desenvolvimento de eventos... O que é que nós sentimos? (...) Parece que nascem eventos do chão como cogumelos. Tem a ver com a própria distribuição das verbas dos financiamentos dos projectos. A maior parte tem de se comprometer a desenvolver um conjunto de iniciativas, e vão chamar as entidades que têm directamente a ver com. E de facto nos últimos tempos é impressionante. Vai-se à reunião e ao encontro mais insignificante, mas como é um projecto financiado no âmbito da tipologia... E isto tem que colidir com o nosso trabalho aqui. (...) Depois definir regras é complicado. (...) Porque temos entendimentos diferentes sobre os eventos que devemos privilegiar. (E22)

Refiram-se, ainda, as campanhas e programas da responsabilidade da CIG (ex. Namoro violento não é namoro) e da responsabilidade do ME (ex., Pensar os afectos, viver em igualdade; Programa contra a mutilação genital feminina) e ainda os prémios atribuídos a jovens (ex., A nossa escola pela não violência) e a empresas (ex. Igualdade é qualidade), como iniciativas que devem ser destacadas no âmbito da execução desta medida, pelo papel que poderão desempenhar na tomada de consciência de todas as pessoas para os diferentes tipos de desigualdades e de discriminações que fragilizam a vivência de uma cidadania plena e que urge combater.

Por exemplo, o programa relativo à problemática da mutilação genital feminina parece-nos ser uma das iniciativas a destacar, uma vez que Portugal é um dos países receptores de pessoas oriundas de países onde essa prática ainda existe, sendo, por isso, de toda a importância a sensibilização das famílias praticantes e de toda a comunidade, quer para a abolição deste procedimento – que é considerado um dos mais graves atentados aos Direitos Humanos com base no género –, quer para a sinalização de crianças em risco ou ainda para a identificação de meninas já vítimas desta prática.

Parece, no entanto, consensual que se deveria investir mais na divulgação destas iniciativas para o público em geral:

Tem de haver uma área de comunicação mais agressiva, de chegar a mais utilizadores, de forma às pessoas conhecerem as matérias e aquilo a que nos propomos na campanha. Porque as campanhas são caras e não podemos de forma nenhuma desperdiçar recursos. Agora, se houver uma comunicação... e às vezes até por um *email*, de uma forma tão simples, podemos sensibilizar as pessoas para as matérias que existem. E às vezes, com um seminário para jovens, muitas vezes envolvendo-os, nós conseguimos disseminar a mensagem de uma forma melhor no terreno. (E13)

O poder das campanhas nacionais⁵¹, realizadas ao longo dos anos de vigência do III PNI, junto dos cidadãos e cidadãs (no desenvolvimento geral das competências de

⁵¹ Na sondagem à opinião pública efectuada no âmbito desta avaliação externa e que envolveu 603 respondentes de várias regiões do nosso país, 226 homens (76,9%) e 252 mulheres (81,6%) referiram não se lembrar de qualquer destas campanhas, sendo 86 (77,5%) destas pessoas jovens com menos de 25 anos. Esta parece-nos uma constatação preocupante e merecedora de uma séria reflexão sobre a eficácia das

cidadania e no que concerne ao cumprimento dos objectivos para que foram criadas) deveria ter sido de alguma forma aferido, para se poderem repetir no futuro os bons exemplos e, eventualmente, corrigir os aspectos menos bem conseguidos.

Todavia, como pode ler-se no referido documento fornecido pela CIG à equipa de avaliação externa, tanto nas três campanhas realizadas em 2007⁵², como nas duas que tiveram lugar em 2008⁵³, e ainda nas duas realizadas em 2009⁵⁴, nunca houve qualquer avaliação do seu impacto, tanto na sociedade em geral, como nos/as destinatários/as preferenciais das mesmas (por ex., a campanha sobre a violência no namoro era mais dirigida aos/às jovens), em particular. Bastava, para isso, terem sido feitas sondagens periódicas a grupos particulares, com o apoio de instituições/entidades como a escola, os centros de formação, as universidades, as ONG, as autarquias, para citar apenas alguns exemplos.

Os Guiões Pedagógicos sobre género e cidadania comportam informações e actividades que também se enquadram naquilo que a medida em apreço preconiza. Por seu turno, todo o processo de preparação dos mesmos, que envolveu a realização de oficinas de formação, a auscultação de peritos/as, o envolvimento alargado de especialistas de instituições portuguesas do ensino superior, a formação de docentes e de discentes (inclusive de crianças do ensino pré-escolar) reforça, em nosso entender, o cumprimento desta medida.

A formação dos docentes e de outras pessoas com responsabilidades educativas e formativas para a utilização destes recursos pedagógicos está, no entanto, ainda por fazer, como reafirmou uma das entrevistadas que se referiu em concreto ao corpo docente:

dispendiosas estratégias que estão a ser usadas para fazer chegar a todos e todas as mensagens que têm a ver com a construção de uma sociedade melhor

⁵² Campanha de sensibilização para a subrepresentação das mulheres na tomada de decisão política com base em suportes elaborados no âmbito do projecto “L’Europe pour les Femmes”; Campanha de sensibilização para um maior envolvimento dos homens na vida familiar, nomeadamente nos cuidados prestados às crianças (prolongou-se pelos dois anos seguintes); Campanha pan-europeia para erradicar a violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica.

⁵³ Campanha “Namoro violento não é amor”; Campanha de combate ao tráfico de seres humanos.

⁵⁴ Campanha de tomada de decisão; Campanha de combate ao tráfico de seres humanos.

(...) porque os professores não podem estar sensibilizados se não tiverem formação para tal. A não ser que sejam pessoas muito autodidactas e se interessem pelas matérias. Mas de qualquer forma, a melhor solução será através do ME e da integração nas formações (E13).

De facto, concordamos que “não basta produzir bons materiais sobre género e educação. É imprescindível uma aposta efectiva, exigente e continuada na formação de profissionais de educação para que a aplicação destes materiais se concretize, respeitando-se os objectivos para que foram criados, e para que a sua aplicação tenha um impacto real junto das crianças e jovens de ambos os sexos a quem se destinam, não apenas no seu percurso escolar mas durante toda a sua vida, enquanto pessoas e enquanto elementos de pleno direito em todas as comunidades a que pertencerem” (CIG, 2010, p. viii).

O apoio do ME/DGIDC ao programa *Faça-se justiça – Educação Cívica para a Justiça e para o Direito*, promovido nas escolas pelo Fórum Estudante, também nos parece aqui dever ser destacada no âmbito da medida que estamos a analisar.

Finalmente, a divulgação de notícias e de projectos (e seus respectivos recursos) na área da promoção da cidadania, na página oficial da Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular⁵⁵, devem ainda ser vistos como indicadores de concretização desta medida, sendo no entanto recomendável a divulgação ampla destas informações junto de todas as pessoas com responsabilidades na educação e formação das gerações mais jovens.

A **medida H** preconizava o desenvolvimento de estratégias promotoras, ao nível local, do envolvimento da sociedade civil, nomeadamente, associações locais. Esta foi também uma medida considerada executada. De entre as iniciativas que podem ser aqui destacadas, refira-se a coordenação feita pela CIG das candidaturas às tipologias abertas do Eixo 7 do POPH e o apoio técnico dado ao trabalho desenvolvido no terreno pelas diversas entidades que receberam financiamento. Foram ainda de grande importância para a execução desta medida as parcerias estabelecidas entre a CIG e diversos projectos de âmbito nacional ou local e internacionais, dos quais destacamos apenas alguns: Projecto EQUAL – e-Qualificação, Projecto EQUAL – Conciliar é Preciso; Projecto Galego “Ellos

⁵⁵ Disponível em: <http://sitio.dgidc.min-edu.pt/cidadania/Paginas/default.aspx#> (consultado em 12 de Setembro de 2010).

También”, Projecto LIGO – Leitura e Igualdade de Género e de Oportunidades; e o Projecto Grundtvig (com a França, a Espanha e a Itália) “Prevenir a violência de género em jovens adultos”.

Novamente, a realização de cerca de 21 acções/seminários/conferências enquadrados na temática da educação para a cidadania pode também aqui ser mencionada como um indicador importante. Entendemos, ainda, incluir aqui o acompanhamento feito pela CIG a 14 projectos financiados ao abrigo do Projecto PT0032 – EEA GRANTS, *Direitos Humanos – Igualdade de Direitos. As organizações não governamentais pela promoção da cidadania e de novas oportunidades na comunidade* constitui, efectivamente, uma iniciativa que espelha o estímulo dado às associações da sociedade civil na promoção da cidadania. E, nesta linha de ideias, o assento que as ONG tiveram nos Grupos de Trabalho criados para acompanhar os três Planos Nacionais em vigor, e a oportunidade de diálogo directo com pessoas próximas do poder político daí resultante também foram relevantes para o cumprimento daquilo que a medida em apreço preconizava.

A **medida I** envolvia o apoio aos mecanismos de proximidade entre o poder local e os cidadãos e cidadãs, divulgando as boas práticas existentes neste domínio. Esta medida foi também executada, ainda que nos seus indicadores de processo tenha sido previsto fazer um levantamento de boas práticas neste domínio, no plano nacional e internacional, e nos indicadores de resultados tivesse sido contemplada a elaboração e disseminação de um estudo sobre as boas práticas neste domínio. Ora, nem uma nem outra coisa foram feitas. Contudo, realizaram-se iniciativas que, em nossa perspectiva, podem ser enquadradas na concretização desta medida.

Desde logo começamos por referir a participação da CIG na disseminação dos produtos resultantes do Projecto EQUAL – *Humanus CAM*, junto de doze autarquias, oito ONG e três Direcções Regionais de Educação (Norte, Centro e Sul), e ainda a colaboração prestada por aquela entidade na divulgação dos resultados do Projecto “Diálogo social e igualdade nas empresas” e na preparação de iniciativas no âmbito da rede RSO.

Também a elaboração dos Planos para a Igualdade dos órgãos de poder local e das empresas, e ainda a formação das pessoas responsáveis pela sua implementação (ex. Conselheiras Locais, empresários) se destacam no âmbito das iniciativas de concretização desta medida, em virtude de constituírem, em nosso entender, o fundamento para a existência de boas práticas de cidadania ao nível local, tanto no sector público, como no privado. Embora sejam muito poucas as autarquias com Planos para a Igualdade aprovados até ao momento, este instrumento de política deverá, em nossa perspectiva, ser ainda mais impulsionado no próximo Plano Nacional para a Igualdade.

Por seu turno, a atribuição dos prémios “Paridade: Mulheres e Homens na Comunicação Social” e “Igualdade é Qualidade”, merece realce neste enquadramento, dado tratar-se de premiar boas práticas, divulgando-as junto da comunidade e estimulando outros e outras a respeitá-las.

Salienta-se, por fim, a participação da CIG na iniciativa *Feel Woman*, que em 2009 abraçou o tema “As mulheres e o poder – os mitos femininos”, o qual foi ao encontro da campanha nacional em curso relativa à tomada de decisão. Este acontecimento foi importante sobretudo pela oportunidade que houve de divulgação directa de materiais editados pela CIG e do Eixo 7 do POPH/QREN junto do público em geral, tendo ainda sido realizados dois debates que contaram com a presença de responsáveis políticos para lhes dar visibilidade: “Mulher na política – Uma mudança geracional” e “Empreendedorismo/conciliação da vida pessoal, familiar e profissional”.

4.2.3 – Conclusões

Como pode ler-se no documento saído do Fórum Educação para a Cidadania (2008), a “cidadania deixou de ser algo que se espera que aconteça, para passar a ser algo que se faz acontecer” (p. 15), pelo que os esforços desenvolvidos deverão, como pode continuar a ler-se, “mobilizar um conceito extensivo de cidadania que abranja as esferas pessoal e profissional, privada e pública, a participação política e institucional e o quotidiano, na perspectiva da democracia, do desenvolvimento humano, da mobilidade, da co-responsabilidade e da intersolidariedade do espaço planetário” (p. 17).

Se é certo que o trabalho desenvolvido no âmbito deste III PNI foi diverso e rico também no que concerne às medidas relativas à educação para a cidadania, tentando ir ao encontro das múltiplas facetas da cidadania mencionadas na citação anterior, é um facto que aspectos houve que parecem ter ficado mais esquecidos ou que foram menos acautelados. Vejamos, então, os pontos fortes encontrados e as fragilidades detectadas.

Pontos Fortes

- Publicação dos Guiões Género e Cidadania destinados ao ensino pré-escolar e ao terceiro ciclo do ensino básico, neste último caso envolvendo temáticas particulares da vida dos/as jovens como a questão da liderança, as escolhas vocacionais ou mesmo a educação para saúde.
- A diversidade de publicações por parte da CIG, de campanhas organizadas e divulgadas na Comunicação Social, e de outras iniciativas destinadas a públicos diversos (ex. participação em exposições).
- Aposta forte no apelo à participação cívica e política em particular das pessoas mais jovens e preocupação com a publicação de documentos (ex. Colecção Fio de Ariana) e a organização de campanhas (ex. Campanha “Na política as mulheres são capazes”) com essa finalidade.
- Envolvimento do ME, da CIG e de outras entidades (como o IPAD, o IEFP, o ACIDI, entre outras) no I Programa de Acção contra a Mutilação Genital Feminina.
- Alargamento do Conselho Consultivo da CIG a outras Organizações não Governamentais, o que permitiu trazer para a discussão outras formas de discriminação cruzadas com o género de que as pessoas podem ser alvo.
- Preparação dos referenciais de formação para diversos profissionais (forças policiais, profissionais de saúde e educação e formação de adultos), que podem vir a contribuir para a diminuição das fragilidades da cidadania observadas sobretudo entre a população adulta.

Fragilidades

- Relativo esquecimento nas medidas desta subárea do III PNI da dimensão do espaço privado⁵⁶ – conjugal, familiar, doméstico – em que a partilha de tarefas, o fomento de relações baseadas no respeito mútuo entre os cônjuges (como forma de prevenir a violência, por exemplo) e o cuidado para com as gerações mais velhas (ex. familiares idosos dependentes) constituem também aspectos integrantes da cidadania, que urge promover junto de públicos de diferentes idades.
- Relativa ausência do MCTES na lista das entidades envolvidas na concretização destas medidas, sendo omissa a forma como a educação para a cidadania poderá fazer parte dos *curricula* dos cursos conducentes a actividades profissionais ligadas à educação e à formação nas diferentes áreas do saber.
- Falta de articulação de iniciativas entre os diferentes Planos, o que deu origem a que se tivessem feito muitas actividades, como colóquios, conferências, acções de formação, etc., todas elas positivas para a aprendizagem da cidadania, mas desconexas quanto ao cumprimento dos objectivos do III PNI e, em particular, daqueles que dizem respeito à educação para a cidadania.
- Não concertação de esforços entre as diferentes estratégias, de âmbito nacional (ex: Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento), de desenvolvimento/promoção da educação para a cidadania, que coexistiram com o III PNI durante os anos da sua vigência.
- Falta de monitorização da qualidade das iniciativas que são desenvolvidas no âmbito da promoção da cidadania, o que deverá ser motivo de preocupação, quer porque se trata de financiamento público (POPH/QREN), quer porque podem passar-se mensagens impregnadas de estereotípias e imprecisões.

⁵⁶ Uma excepção a esta tendência generalizada foi a campanha de sensibilização para um maior envolvimento dos homens na vida familiar, nomeadamente nos cuidados prestados às crianças, que teve lugar em 2007 e se estendeu pelos dois anos seguintes, tendo como país promotor do projecto a Grécia e a CIDM como parceira.

- Falta de avaliação do impacto das campanhas nacionais, realizadas ao longo dos anos de vigência do III PNI, junto dos cidadãos e cidadãs.

4.2.4 – Recomendações

145. Desenvolver estratégias de formação de competências de cidadania na população adulta, não apenas de âmbito nacional (ex. campanhas, prémios), mas também de âmbito local, envolvendo organizações da sociedade civil, mais próximas das pessoas (ex. associações recreativas, clubes desportivos, associações de estudantes, universidades da terceira idade).
146. Envidar esforços/formar profissionais para que a educação para a cidadania assuma um carácter transversal às diferentes áreas do saber, fazendo parte não apenas das áreas curriculares não disciplinares, mas também das áreas disciplinares (como a História, o Português, a Física, etc.).
147. Implicar directamente as instituições de ensino superior na promoção da educação para a cidadania, através da criação de unidades curriculares específicas ao nível dos cursos de graduação e de pós-graduação, com especial incidência na formação de docentes.
148. Operacionalizar os Planos para a Igualdade para a Administração Central, para a Administração Local e para as Empresas e assegurar e monitorizar a formação das pessoas responsáveis pela sua implementação.
149. Indicar explicitamente no IV PNI quais as entidades/instituições com responsabilidades directas na aprendizagem da cidadania por parte de públicos diversos e que tipo de formação está prevista para esses mesmos agentes educativos.
150. Realizar iniciativas de formação para os/as mais diversos/as profissionais com responsabilidades na promoção da educação para a cidadania, no âmbito do ensino e da formação extra-escolar, incluindo os/as profissionais dos Centros Novas Oportunidades.

151. Criar uma linha específica de financiamento destinada a apoiar projectos de investigação no domínio das competências de cidadania de pessoas de diferentes idades, com vista a fazer uma espécie de “diagnóstico de necessidades” de intervenção mais específico (com resultados desagregados por sexo), de forma a direccionar essa mesma intervenção em função dos resultados.
152. Promover o cumprimento efectivo dos objectivos estratégicos de educação e formação para a cidadania publicados no documento produzido pelo “Fórum Educação para a Cidadania”, nos diferentes espaços de educação e formação e ao longo da vida, não esquecendo os três eixos mencionados⁵⁷: postura cívica individual (eixo 1); relacionamento interpessoal (eixo 2) e relacionamento social e intercultural (eixo 3).
153. Publicar e divulgar outros documentos de apoio à formação de todas as pessoas com responsabilidades educativas e formativas (educadores/as, docentes, formadores/as, auxiliares de acção educativa, psicólogos/as), no domínio da promoção da cidadania.
154. Apoiar as associações juvenis promotoras da aprendizagem da cidadania junto dos públicos mais jovens e premiar (e divulgar) Boas Práticas neste domínio.
155. Reforçar o apoio concedido às organizações não governamentais que desempenham um papel importante na promoção da educação para a cidadania e para os direitos humanos e estimular o estabelecimento de parcerias entre estas entidades e outras, como as escolas, com responsabilidades ao nível da educação e formação.
156. Envolver as associações de pais e mães na promoção de iniciativas locais ou nacionais, em articulação com instituições/entidades como as escolas, as igrejas e as autarquias, que visem a promoção da cidadania activa, paritária e responsável.
157. Articular esforços entre os diferentes Planos Nacionais e outras iniciativas de âmbito nacional (ex. Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento), no

⁵⁷ Documento disponível em versão integral em:

<http://www.dgidc.min-edu.pt/cidadania/Documents/FECidadaniaSP.pdf>

sentido da promoção de uma educação para a cidadania mais efectiva, em todas as idades.

158. Articular conteúdos entre o que é ensinado/ensaiado na educação para a cidadania na escola e o que integra os referenciais de competências-chave⁵⁸ para a educação e formação de adultos, relativos ao ensino básico (cidadania e empregabilidade) e ao ensino secundário (cidadania e profissionalidade).
159. Fazer cumprir o uso de uma linguagem inclusiva junto de todas as instituições e entidades com responsabilidades no domínio da educação para a cidadania, começando pelos organismos de poder central e local.

⁵⁸ Conferir os Referenciais de Competências-chave para a Educação e Formação de Adultos no site da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), disponível em <http://www.anq.gov.pt>

4.3. Apoio às Organizações Não Governamentais (ONG)

4.3.1 – Avaliação *ex ante*

O apoio ao movimento associativo surge nesta subárea como objectivo global, assumindo-se o movimento associativo como catalisador da construção de uma consciência cívica. Destaca-se a necessidade de aumentar a participação colectiva na vida social, através do voluntariado cívico e humanitário, e na vida económica e política. A promoção da designada “sociedade civil” organizada é, assim, o grande objectivo desta área de Apoio às ONG.

A intervenção é definida partindo da constatação de défices de mobilização, auto-organização e autonomia das associações face ao Estado. Sublinha a atitude passiva perante o Estado, o distanciamento perante o dever colectivo, a extensão da fraca propensão para a participação colectiva em todos os domínios (social, económico e político).

A mobilização da “sociedade civil”, pela via do associativismo, é configurada em quatro tipos de acções:

- acções de apoio financeiro;
- acções de encorajamento e sensibilização para práticas cidadania activa e paritária, e de auto-organização;
- acções para a inovação e modernização organizacional (Redes e TIC);
- acção legislativa.

Ora, se esta atenção do Estado ao reforço e activação da “sociedade civil” deve ser lida como interessante, num quadro de governação marcado pelo *mainstreaming* e pelo trabalho em parceria na promoção da igualdade de mulheres e homens, é exactamente a diluição da especificidade que parece mais surpreendente nesta subárea. Os problemas e défices apresentados são problemas do associativismo global, transversais portanto a todas as suas áreas. Não é aludida, por exemplo, a dificuldade de transversalizar os princípios da igualdade de mulheres e homens no associativismo. Não é aludida, também, a fraquíssima existência de práticas igualitárias e paritárias nas associações. Não são

referidos, por exemplo, o problema da fraca participação das mulheres na vida associativa, nem os obstáculos que persistem à sua participação, nem as suas causas. Estudos já realizados comprovaram que as ONG fazem mais o *mainstreaming* da “igualdade de género” para fora, do que internamente, o que recomendaria introduzir como critério de elegibilidade/acesso aos apoios oferecidos este factor.

Por isso, a configuração de acções aparece eivada de um carácter demasiado generalista e formal, tanto em termos do tipo de associações enunciadas como públicos-alvo, como no tipo de acções preconizadas, onde a intervenção substantiva em igualdade de mulheres e homens aparece diluída, por exemplo, em “práticas de cidadania activa, paritária” ou “auto-organização”. Ao contrário deste, o II PNI era bastante mais explícito quanto à necessidade de integrar a igualdade de mulheres e homens não apenas ao nível da representação descritiva (paridade), mas também ao nível da integração dos princípios na cultura organizacional e associativa.

É reduzida a integração de recomendações provindas da avaliação do II PNI. Parece também não terem sido aproveitadas as recomendações do Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens, elaborado pelo CES para a CIG. Nele, se verificou, por exemplo, um défice de práticas institucionalizadas de igualdade nas ONG, a ausência de competências nesta matéria, e capacidade heterogénea de vários tipos de ONG para o desenvolvimento de projectos na área da igualdade de mulheres e homens. Defendia-se também que é nas ONG de mulheres que reside a massa crítica para uma intervenção qualificada no domínio da igualdade de mulheres e homens, e que por isso a sua importância é sublinhada pela própria União Europeia. Ora, o alargamento dos financiamentos a um leque diversificado de ONG parece negligenciar esta diferenciação e heterogeneidade (no universo de “ONG e outras associações”), poder ameaçar a efectividade das intervenções e vir a contribuir para a “tecnocratização das intervenções em nome da igualdade de género”, como alertava o estudo mencionado.

Sinal positivo em relação ao II PNI, é o que tem a ver com a actualização da legislação sobre associações de mulheres, há já bastante tempo em estudo, face à necessidade de definir critérios de classificação, registo, inclusão em estruturas consultivas,

concessão de subsídios, etc. A par de apoio financeiro pelo financiamento de projectos, a actualização da legislação dispersa poderá robustecer o estatuto das ONG de mulheres, para que superem as debilidades estruturais que têm vindo a manifestar.

4.3.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

Apresentamos, em seguida, uma síntese da execução física obtida nesta subárea do Plano.

Quadro 4.3 – Execução das medidas: Subárea 3.3. Apoio às Organiz. Não Governamentais (ONG)

Medidas	Exe- cu- tada	Parcial- mente Executada*	Em pro- gresso	Informação vaga/indisp- onível**	Sem Execu- ção***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Financiar projectos de ONG's e outras Associações			x			PCM/CIG
B – Incentivar auto-organi- zação de grupos específicos			x			PCM/CIG
C – Práticas de cidadania activa igualitária nas organ.	x					PCM/CIG/IPJ
D – Dinâmicas organizac. inovadoras, (redes; TIC)				x		ME
E – Estatuto e registo nacional de ONGM			x			PCM/CIG
F – Registo nac.de ONG's		x				PCM/CIG
TOTAL = 6	1	1	3	1	0	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como "Informação vaga" todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas "em estudo" ou "feita/s consulta/s", por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = N.º Medidas Executadas + N.º de Medidas Parcialmente Executadas + N.º Medidas em progresso/ N.º TOTAL de Medidas da subárea * 100 = 5/6*100 = **83,3%**

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = N.º Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")/ N.º TOTAL de Medidas da subárea * 100 = 1/6*100 = **16,6%**

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso})/2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = [3 + (3+8)/2]/22 = (1+2)/6 * 100 = 50\%$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0/6 * 100 = 0\%$

Medidas A e B – estão em realização através do Fundo EEA-GRANTS que apoia 14 projectos de ONG, com um total de 1 milhão de euros, que visam promover a Igualdade e a Cidadania e têm a sua conclusão até 2010, e do lançamento de uma linha de financiamento de Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais (7.3, 8.7.3 e 9.7.3) no âmbito do POPH/QREN.

Como se sabe, a CIG é a entidade gestora do Eixo 7 deste Programa – POPH, Igualdade de Género -, no qual as associações da sociedade civil podem candidatar-se para desenvolver projectos de: Planos para a Igualdade (7.2); Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais (7.3); Formação de públicos estratégicos (7.4); e Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Actividades Económicas Geridas por Mulheres (7.6).

No âmbito da 7.3 foram apoiadas 132 entidades (1º concurso 9.024.008,51€; 2º concurso 6.362.077,68€), das quais 41,6% são ONGM. Ainda assim, o peso relativo das ONGM cresceu no 2º concurso, já que no 1º elas representavam apenas 33,8% dos projectos e no segundo 53,8%.

Quadro 4.4 - Tipologia 7.3 / 8.7.3 / 9.7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais

Tipo de Entidade	I Concurso		II Concurso		Total	
	N	%	N	%	N (I+II)	%
ONG	53	66,2	24	46,2	77	58,3
ONGM	27	33,8	28	53,8	55	41,6
Total	80	100,0	52	100,0	132	100,0

Aos financiamentos das 4 tipologias acima referidas puderam concorrer ONG de mulheres, outros tipos de ONG, empresas públicas e privadas, associações empresariais, municípios e departamentos do Estado. No âmbito específico da 7.3 puderam concorrer não só ONG de mulheres, mas também ONG e outras entidades da sociedade civil sem fins

lucrativos desde que nos seus estatutos figurasse a promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Em teoria, este alargamento do leque de entidades financiadas para promover a igualdade de género no seu interior e nas suas intervenções externas parece-nos positivo. Ele pode ser conseguido com eficácia e sustentabilidade, ter efeitos multiplicadores numa lógica de transversalização da IG nos diversos domínios e áreas de intervenção, de territorialização e responsabilização de sectores da sociedade civil tradicionalmente afastados desta problemática. Por outro, no caso de muitas associações/entidades (como as ADL) ele representa a continuidade de uma intervenção já desencadeada no passado com projectos NOW, EQUAL e mesmo SATF-ONG.

Foi possível verificar que a concretização da **medida C** (encorajar as organizações, nomeadamente as de jovens, a desenvolver práticas organizacionais de cidadania activa, paritária e responsável) foi assegurada pela PCM/IPJ, baseada em acções que podem contribuir essencialmente de forma indirecta para o desenvolvimento de práticas organizacionais paritárias. Destaca-se a colaboração com um estudo da Federação das Associações Juvenis sobre o perfil do associativismo juvenil português, onde uma das variáveis de análise é o género (http://www.fnaj.pt/projecto.aspx?ID=201_46_126_129_59_41_18_118_172_212_5_144_12_21_17_196); destaca-se ainda a colaboração regular com a Rede de Jovens para a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres. São também apontados inúmeros projectos e iniciativas, mais ou menos pontuais, como o Parlamento Jovem. A sustentabilidade e os impactos das acções desenvolvidas com os jovens e o associativismo juvenil dependerão da continuidade e sistematicidade deste tipo de acções e da forma como forem introduzidas pelo IPJ as questões da IG.

Da parte da SEI o balanço que faz do trabalho com as associações de jovens, em especial com as que as têm representação no CC é bastante positivo, o que resultou das dinâmicas e articulação no AEIOT. Neste momento, segundo relatado, estão em desenvolvimento acções articuladas com outras organizações de jovens a nível nacional, que procuram a SEI e a CIG para a promoção de intervenções no domínio da IG.

Quanto à **medida D** (estimular dinâmicas organizacionais inovadoras, nomeadamente através da utilização do trabalho em rede e da utilização crítica de novas tecnologias de informação) que estava a cargo do ME, e cujo indicador de processo consistia na elaboração de um “guia de apoio para uma utilização crítica das tecnologias da informação e da comunicação e sua disseminação”, não nos foi reportada nenhuma informação acerca da sua realização.

As **medidas E e F** previam a revisão da legislação acerca do estatuto, direitos e formas de reconhecimento e de registo das associações de mulheres e outras que se se dediquem estatutariamente à promoção da cidadania, direitos humanos e igualdade de género. Foram apenas executadas de forma parcial, já que quanto à F a única acção indicada se resumiu a apoio técnico à preparação da legislação sobre a Empresa na Hora para registo de ONG, que não parece intervir directamente na execução e concretização dos objectivos implicados nesta medida, e é, por isso, de eficácia bastante reduzida. Já quanto à medida E, foi-nos indicado pela SEI que está em processo o estudo da revisão do estatuto jurídico das ONGM.

b) Eficácia e impacto no Apoio às Organizações não Governamentais

Financiamentos de apoio às ONG

Para captar a eficácia deste financiamento no apoio que se propunha realizar às ONG, colhemos, junto de diversas entidades beneficiárias e actores relevantes entrevistados, informações quanto à importância destes financiamentos, suas características, acomodação interna dos projectos, relação com a entidade gestora, dificuldades. Importa referir, porém, que não se tratou de avaliação exaustiva dos financiamentos e seus impactos junto das entidades financiadas, mas tão só de um levantamento exploratório. No sentido de captar a percepção e experiência das entidades destinatárias destas medidas, realizámos entrevistas (individuais e *focus group*) com representantes de associações da sociedade civil de natureza diversa, procurando assegurar os seguintes critérios de representatividade:

- ONG que integram os grupos de trabalho de monitorização e implementação do PNI, coordenados pela CIG;
- ONG que têm assento no actual Conselho Consultivo, representantes de vários eixos de discriminação (LGBT, deficiência, religião, mulheres, juventude);
- Organizações que participavam no CC da CIDM e/ou que realizaram acções que contribuíram para a concretização de algumas medidas do PNI;
- Entidades com projectos em desenvolvimento nas várias tipologias.

Pudemos também ter acesso a documentos de algumas das entidades entrevistadas, como é o caso de pareceres sobre PNI e QREN, e o caso de um documento que a ANIMAR apresentou à Gestão do POPH, em Maio de 2010 ("Problemas identificados ao nível dos projectos ANIMAR com financiamento do POPH"); nele são apresentados os problemas diagnosticados por cerca de 18 ADL da rede ANIMAR, promotoras de 21 projectos no Eixo 7.

Os balanços feitos destas medidas de apoio técnico e financeiro são diversos, mas globalmente bastante críticos do dispositivo administrativo-financeiro montado, no âmbito do QREN.

Como podemos verificar as principais beneficiárias destes apoios foram outras organizações que não ONGM (essencialmente ADL e ONG), o que se por um lado é visto como uma forma de territorializar, ampliar a intervenção, aumentando o número e tipo de entidades que trabalham as questões da igualdade de género, por outro este alargamento tem suscitado algumas críticas e preocupações. Preocupações expressas não só por ONG de mulheres, mas também por técnicas e responsáveis ligadas à gestão deste financiamento. Referem-se essencialmente à dificuldade de controlar a qualidade das intervenções realizadas, por exemplo no domínio da formação, pelas dificuldades de monitorizar a selecção de formadores/as, de certificar a formação que é dada em igualdade, com consequentes riscos em termos de qualidade e eficácia da formação que tem sido financiada. Note-se que na tipologia 7.4 a esmagadora maioria dos financiamentos aprovados tem como propositoras/executoras entidades formadoras, até porque serão estas as que têm a certificação necessária.

Outra preocupação da entidade gestora do Eixo decorre do reconhecimento de que existe um diferencial muito assinalável entre as entidades que possuem já um grande conhecimento dos mecanismos de gestão do QREN e as menos experientes e hábeis nos meios da tecnocracia dos projectos, como é o caso das associações de mulheres. Reconhece-se inclusivamente que existem “entidades que são as campeãs dos financiamentos”, que viram aberta mais esta possibilidade de financiamento, competindo com mais recursos organizacionais com outras com mais trabalho e até “motivação” para a área. Não deixa de ser surpreendente, em termos de avaliação, que face a este reconhecimento, não se tenham desenvolvido mecanismos de controlo deste tipo de concorrência distorcida, introduzindo um sistema mais substantivo e qualitativo de selecção de entidades candidatas. Este facto reduz também a eficácia, sustentabilidade e impacto dos apoios prestados e dos projectos financiados.

Globalmente, porém, a entidade gestora destes financiamentos vê o alargamento do financiamento a outras entidades da sociedade civil como uma estratégia para alargar e transversalizar a promoção da Igualdade de género, dando dimensão nacional e territorial ao trabalho desenvolvido pela CIG.

Já as entidades ouvidas nos *focus group*, e que têm histórico de trabalho em igualdade e com a Comissão, criticam, justamente, esta abertura de financiamentos a outras entidades:

E alguns casos são até esquisitos. E eu só dou este exemplo. Agora no 1.º semestre de 2009, que houve alguns contratos que foram feitos, e há uma academia de futebol, SUPERBALL, que é uma empresa privadíssima, que tem um negócio com uns colégios da Opus Dei de Barcelona, e que cá actua no Colégio dos Cedros no Porto e no Planalto. E tem 110.000€ de financiamento... há-de ser para o desporto... provavelmente para o futebol e para os rapazes. Porque os Cedros e o Planalto são só para rapazes. (...) Isto é um caso, chamou-me a atenção porque era 7.3 e presta serviços nestes colégios. (...) Relativamente à política de atribuição de financiamento, mesmo na medida 7.3, apesar dos milhões muito falados pelo então responsável da tutela, quando começamos a pôr os olhinhos nas listagens, começamos a perceber que isto é uma perversão completa, no eixo da IG. (E33)

E a dado momento somos todas ONGM. Qualquer dia mesmo, nós é que não somos! (E94)

Eu uma vez dei-me ao trabalho de ver quem é que recebeu o quê e para onde, em que sítio do país, da 8.7.3 e da 9.7.3. Portanto, quase 7 milhões, apenas 2 milhões foram para ONGM, nos contratos assinados em 2008, e que hão-de estar a acabar neste ano. Temos 48

associações com financiamento, 12 são de mulheres, 36 são basicamente ADL. Ora as mesmas ADL que têm outras medidas e outros meios de financiamento e têm estruturas que se assemelham algumas a pequenas ou micro empresas. Isto coloca um problema que não é de concorrência mas de duplo financiamento. O que acontece é que se é tão badalada a medida para a IG, depois as ONGM vêem reduzidos os seus montantes. Porque não é verdade que este programa é melhor do que o outro. Nós nos outros tínhamos para 2 anos o montante máximo de 300.000 e agora temos para 3 anos montante máximo de 300.000 (FG CC). (E33)

Além da competição pelos mesmos recursos, a credibilidade dos operadores e falta de competências específicas em igualdade de género são das críticas mais destacadas, e foram inclusivamente objecto de propostas da parte de algumas ONG aquando da Consulta Pública do III PNI (caso da APME, por exemplo):

As ONG que fazem parte do conselho consultivo, que seriam as ONG mais co-responsabilizadas para a implementação, para a co-implementação do PNI, poucas são aquelas que tiveram condições objectivas de concorrer, de fazer candidaturas para o QREN. E isso para mim é incoerente com a tal questão da IO. Nós temos ali ONG que já têm outras estruturas, que são mais antigas, mas temos ONG que não têm sequer uma profissional! (E 82).

Esta é uma medida para as ONGM, e é inacreditável, em relação à formação, acontecerem estas coisas. Por exemplo, aconteceu-nos agora, e é quase ridículo, que um projecto que metemos para a formação, para a área da igualdade e da violência, não foi financiado pela seguinte razão: porque nós colocámos parceria com outras organizações, para fazer essa formação. E sendo que a organização que se candidatava não tinha capital cultural para fazer a formação sem fazer parceria, não era admitida a candidatura. No entanto fartaram-se de financiar associações que não tinham capital para dar formação, às quais a [minha associação] foi fazer formação, convidada.... Portanto, financiaram instituições que se candidataram, receberam o bolo do dinheiro, contrataram uma associação de formação ao lado... que por sinal depois vieram-nos pedir a nós para fazer a formação. A associação primeira recebe o dinheiro, paga a uma associação segunda, que por acaso é uma associação anti-escolha, e que por acaso ainda não nos pagou. [Risos] Isto não tem nada a ver com capacitação da sociedade civil, é uma perversão! (E94)

No inquérito às entidades com projectos do Eixo 7, 41,82 % responderam-nos não terem nenhum/a técnico/a especializado/a em questões de igualdade entre mulheres e homens que colabore na elaboração de projectos e documentos da organização; 40,91 % recorrem a consultor/a ou perito/a externo/a.

A impossibilidade do estabelecimento formal de parcerias é um dos aspectos mais criticados neste Programa, mas que segundo a entidade gestora decorre da

regulamentação nacional do POPH/QREN (art. 23 do FSE). Em entrevista com a responsável deste Eixo foi referida a lógica administrativo-financeira, e até tecnocrática deste QREN, que o diferencia de anteriores financiamentos comunitários, e que impõe uma disciplina de execução, um formalismo e uma carga burocrática, que têm dificultado a sua concretização e a relação com as entidades financiadas. Referiu-se também que para o POPH o que interessa é cada vez mais uma lógica administrativo-financeira, a despesa executada. Assinalou-se também a contradição entre 2 dimensões: - a carga administrativo-financeira (tecnocracia), por um lado, e a política de desenvolvimento substantiva, por outro. Foram impedidas, para além das parcerias, a dimensão nacional dos projectos (todos os projectos são de âmbito regional, o que colide até com os Objectivos de Convergência).

Refira-se que o estabelecimento de parcerias, nomeadamente com associações de mulheres, tem sido apontado como o garante da imputação de *know-how* para o desenvolvimento de projectos sustentáveis e eficazes (Ferreira *et al*, 2007b). Ainda assim, das entidades que responderam ao inquérito, 78,18 % indicaram-nos que têm parcerias com entidades com experiência nesta área, o que indica que recorreram a parcerias informais ou entendem a subcontratação de serviços como parceria.

A falta de apoio técnico surgiu como outra das grandes críticas. As entidades vêem-se limitadas a um atendimento telefónico de 2,5 horas semanais, o que consideram completamente desadequado face às suas necessidades de obter esclarecimentos:

...apoio técnico e financeiro. Apoio financeiro, já vimos que... a questão do apoio técnico é ainda mais escandaloso. A CIG tem uma equipa reduzidíssima. Não me vou pronunciar relativamente à qualidade da equipa, porque não conheço. Mas é reduzida para o volume de associações, como entidade intermédia de projectos para controlar. Evidentemente que não controlam absolutamente nada, só a documentação financeira, e às vezes mal. [outras associações presentes corroboram]. Fazem apreciações às pressas, que depois originam estes não reembolsos em tempo. Há um dia da semana, das 10 ao meio dia e meia para telefonar. Para esta gente toda é humanamente impossível. Não está dimensionada para as necessidades. Portanto, apoio técnico, porque qualquer informação ou pedido de apoio não nos é fornecido e naturalmente porque aquela equipa é muito pequena. Apoio financeiro... vê-se a miséria. E isto também tem a ver com a 1.ª questão que falámos aqui: é no fundo uma forma de tratar as organizações como se fossem suas criadas para fazer.... Mas é de facto uma subversão, quer ao espírito de financiamento, quer à imposição de um determinado tipo de temas e agendas a determinado tipo de financiamento que ainda por cima é exíguo, que custaria ao Estado, se fosse ele, muito mais dinheiro a executar, porque

nunca ninguém contabiliza o trabalho voluntário, nem que o trabalho voluntário, muito dele, é altamente especializado.... E passa-se também em muitas associações a mesma coisa, excepto as ADL. É barato, dá para destroçar e endividar. E acaba-se logo com as associações... No fundo é tão perverso, tão perverso.... (...) (E93).

Quer nas entrevistas, quer nos documentos analisados, as entidades apresentaram como um dos aspectos mais negativos a falta de acompanhamento e de articulação com a equipa da CIG (STI). No documento de balanço da ANIMAR surgem mesmo comparações entre o tipo e a qualidade de atendimento da CIG e de outras gestoras de eixos do POPH. Destaca-se a falta de simpatia, inflexibilidade, grande rotatividade da equipa, o "atendimento burocrata e complicado", as respostas prestadas dúbias e contraditórias, o adiamento consecutivo das reuniões solicitadas, atrasos enormes na devolução dos resultados e respectiva apresentação de recomendações (atrasos de cerca de 6 meses), recomendações demasiado genéricas e pouco claras, atrasos nos processos e nos pagamentos. Como ilustração:

Face à não resposta, optaram por uma conversa telefónica, em que foi fornecida informação para proceder de uma determinada forma, que depois foi contrariada posteriormente por ofício, sem qualquer explicação para o facto. O caso concreto colocado foi se para um/a animador/a que viesse fazer uma sessão esporádica era imprescindível contrato ou havia outra solução como a nota de honorários. Disseram que poderia ser nota de honorários e *a posteriori* consideraram a despesa não elegível porque não foi enviado contrato (ANIMAR, "Problemas identificados ao nível dos projectos ANIMAR com financiamento do POPH").

Estas deficiências no acompanhamento técnico-pedagógico são justificadas pela entidade gestora, exactamente, como uma questão de limitação de recursos humanos face ao peso dos procedimentos administrativos exigidos pelo QREN-POPH. A enorme carga burocrática impede que as técnicas da equipa possam dedicar mais tempo a este atendimento; as enormes exigências do SIIFSE (Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu) agravam estas dificuldades de resposta, e a intensidade com que as entidades procuram obter informações, ou reclamar de alguma situação. Por outro lado, as novas regras da contratação pública (proibição de horas extraordinárias, por exemplo) impedem que a equipa (STI) seja gerida de uma forma mais flexível e menos formalista.

Mais uma vez estas queixas da entidade gestora parecem ir ao encontro das apresentadas pelas entidades auscultadas que denunciam a carga burocrática e o carácter não amigável do sistema:

Relativamente ao QREN, pela 1ª vez foi-nos concedido pelo QREN um subsídio, para dizer mais verdade uma esmola. (...) [Pedi 192.000€ para fazer uma acção ao nível da violência homofóbica, mas foram concedidos apenas 70.000€; fala das dificuldades financeiras da organização] A filosofia do QREN é profundamente burocrática, não tem uma página amigável na internet, onde as pessoas possam chegar facilmente. Eu ontem estive 2 horas para conseguir encontrar, numa página, uma mudança que eu queria fazer. Fiquei profundamente cansado da cabeça, não só de estar a olhar, mas por perceber que estava perdido. E era só para mudar a data de início do projecto. Porque eu por honestidade disse que começava no dia 1 de Janeiro de 2010. Reprovaram o projecto porque eu deveria ter posto 31 de Dezembro de 2009. Eu chamei a atenção da secretaria de estado que chamou a atenção aos serviços para mudar para 31 de Dezembro de 2009. Porque aqui ninguém faz nada no dia 31 nem 30 de Dezembro... mas burocraticamente tinha que começar. Tudo bem, nós mudámos. Até agora tenho andado com papéis para lá e para cá, assina documentos que está responsável, assina documentos que concorda. Cada vez que as assinaturas são reconhecidas, são 30€, tenho que ir ao Notário. (...) (E84)

Do ponto de vista do acompanhamento técnico, à partida, ainda sem termos problemas, ainda só a tentar, é muito difícil. Depois quando temos de facto um problema para resolver as coisas complicam-se. Em 1.º lugar, não respondem a nada. Telefonamos e deixamos mensagem, não ligam de volta. Mandamos emails, não respondem. Colocamos uma questão "sim, faça assim e assado", e ao fim diz "em princípio". Depois pedimos esclarecimentos escritos (...). Porque são anos de fazermos coisas que estão erradas, porque nos disseram para fazer assim; nós fazemos, estão erradas. E 15 dias, 3 semanas, 1 mês depois, quando nós estamos fartas de perguntar porque é que o reembolso não veio, por que é que o papel não chega, porque é que a carta não está lá, e dizem-nos "pois, é que vocês há um mês atrás fizeram aquilo, e aquilo não se pode fazer". "- Mas foram vocês que nos disseram para fazer", "- mas não era, então isso bloqueou o sistema!". Nós neste momento temos projectos que deviam ter começado em 2009, não começaram, supostamente começavam em 2010. Na última semana de Dezembro, foi quando veio a resposta. Em Janeiro disseram-nos que formalmente tinham que começar em 2009. Disseram-nos que tínhamos que ir ao sistema pôr uma data falsificada, fictícia, que não existe. Nós inserimos essa data no sistema, e neste momento não conseguimos mexer uma palha no nosso projecto, não conseguimos receber o 1.º adiantamento supostamente porque não entregamos um PA, que é coisa que em regulamento algum diz que está relacionado. Depois introduzimos a data em 2009, e não pode ser, porque nós só assinamos os papéis em Fevereiro de 2010! E estamos há 3 semanas à espera que o POPH anule a nossa entrada. Digamos que nos obrigaram a inscrever uma data falsa, mas agora estamos há 3 semanas à espera que o POPH retire essa data, porque nós conseguimos, mas agora não temos poder para retirar a data. Enquanto isso não acontecer não podemos

submeter o PA, enquanto o PA não for aprovado não nos dão reembolso, e temos não sei quantas pessoas a trabalhar desde 1 de Fevereiro e está [a associação] a pagar tudo. E não sabemos nada. (...) O projecto do Porto, que acaba no fim deste ano (...) é deprimente. Há uma coisa que foi submetida em Junho, que foi incorrectamente submetida da nossa parte, enganámo-nos... era suposto ser na actividade 4 e pusemos na 6, sendo que o nosso projecto não tem actividade 6. E a pessoa que recebeu o papel ao invés de telefonar e dizer “olhe, tenho aqui um papel vosso que está na actividade 6, mas vocês não têm actividade 6”. Não, ficou muito caladinha, e 2 meses depois, quando o reembolso foi pago, aquela factura não vinha paga – e estamos a falar de um valor muito grande. Liguei para lá “isto vinha numa actividade que não existia, portanto nós devolvemos”. Isto foi em Junho, actualmente ainda não está resolvido. Estão a ver; está a haver uma reapreciação e estão a ver. Portanto, nós trabalhamos com este tipo de coisas todos os dias. Suamos a pensar como é que vamos conseguir arranjar dinheiro para pagar a pessoas que contratámos, não foi a CIG, não foi o POPH, foi [a associação] que deu a cara. Como é que vamos fazer para pagar a Segurança Social e as finanças. Agora um dia destes, vão-nos voltar a pedir as declarações que dizem que nós não temos dívidas, nem às finanças, nem à Segurança Social. Mas entretanto, até hoje, nós não vimos um tostão para 2 projectos que já estão a correr, para pagar essa mesma Segurança Social e IRS (E 93).

Também no inquérito realizado às entidades com projectos, os principais problemas identificados na gestão centram-se na articulação com a entidade gestora, nos atrasos nos pagamentos, esclarecimentos e Pedidos de Alterações e na utilização do SIIFSE.

Estas exigências impõem, por sua vez, exigências acrescidas para as equipas dos projectos que, face aos cortes nos montantes aprovados para financiamento, têm menos recursos humanos do que o necessário:

Dizer também que nos debatemos com os problemas que toda a gente se debate. Candidatamo-nos com uma verba para sermos 2 técnicas (...). Também nos cortaram, também nos deram só 47% do valor; temos uma funcionária, os projectos estão atrasadíssimos, porque é impossível com as exigências administrativas do QREN, que são completamente avassaladoras e que levam o tempo todo, e a fazer aquele trabalho, estamos com algum atraso para finalizar os projectos. De qualquer maneira, na nossa área da intervenção, ..., estamos a ser muito solicitadas (E 85).

E para terminar, relativamente a esta questão, porque é que são XXX euros e não os montantes pedidos? Porque no fundo eles querem... este projecto é inovador, e eles perceberam. Mas é um pouco “a gente vai-lhe dar um milhinho para ver se levanta voo. Se rebentar também não perdemos muito, se não rebentar, o mérito foi nosso porque demos 70.000!”. (...) [Fala nos cortes nas acções e no orçamento do projecto e decorrentes dificuldade de implementação] (E 84).

As principais dificuldades de gestão com o POPH prendem-se essencialmente com a aprovação de candidaturas, sentindo-nos por vezes preteridos, mas este facto deriva dos

constrangimentos financeiros que o próprio programa enfrenta. Assim, os processos são cada vez mais burocratas, complexos e exigentes devido à falta de dinheiro. Na base desta situação está também o facto de haver uma concentração de candidaturas ao POPH (ANIMAR, “Problemas identificados ao nível dos projectos ANIMAR com financiamento do POPH”).

Como vemos no último excerto, existem queixas também relativas a dificuldades na aprovação de candidaturas, cujos critérios e argumentos de reprovação não têm sido claros, nem consistentes.

A percepção global das entidades é que os financiamentos foram muito repartidos para se abranger o maior número de projectos possível, sem atender à sua qualidade e à sua capacidade de concretização. Por outro lado, existe a percepção de que as verbas do Eixo 7 são, em grande parte, para financiamento da própria CIG, com as tipologias fechadas 7.1 e 7.7:

Acho que os 80 milhões de euros que foi dito que na altura em que lançaram o QREN, que as ONG iam ter, estão parte deles a ser consumidos pela própria CIG para acções directas delas, e nós estamos a ver passar um pouco isto à nossa frente (E69).

... Porque eu também acho que houve aqui uma expectativa criada, que com o QREN, com o eixo 7 sobre as questões da igualdade... “vamos sair do chão, vai correr bem, vai-se criar aqui uma plataforma de arranque maior”. E depois a gente vai, olha para as medidas e a sensação: olha, exclusivo para a CIG, esta vai para o ACIDI, esta vai para a Universidade Católica... olha que fixe! (risos) Então para as ONG, sim, temos muitas coisas, é prioritário, “tome lá um copinho de água”. A gente sente-se enganada. Mas não sei... eu gostava de ouvir a opinião das outras entidades em relação a isso. Vocês sentem que há aqui uma relação honesta entre aquilo que se diz? (E24).

No inquérito, 60,87 % das entidades com projectos da tipologia 7.3 consideram os apoios financeiros “Insuficientes face às necessidades das associações nesta matéria”. As entidades da Rede Animar queixam-se de que os atrasos nos reembolsos e pagamentos são particularmente acentuados no Eixo 7, relativamente aos restantes em que têm projectos, com pedidos de reanálise frequentes, contradições da equipa quanto a elegibilidade das despesas, etc. (ANIMAR, “Problemas identificados ao nível dos projectos ANIMAR com financiamento do POPH”).

O sentimento comum que foi possível captar foi de decepção e frustração com este modelo de financiamento de projectos, pelos aspectos referidos acima. Lamenta-se a

repetição dos mesmos impasses e bloqueios verificados no SATF-ONG, e teme-se o endividamento e mesmo esgotamento da capacidade de acção das associações:

Os problemas do reembolso do QREN. Porque a [associação] quando foi do POEFDS praticamente arruinou-se, ficou sem qualquer almofada, com qualquer hipótese de se candidatar ao POPH. Mas as que tinham uma almofadinha... está tudo endividado. A IG já não tem dinheiro nem na conta dela nem da associação. Na UMAR, estive a falar com a Elisabete que também me disse que... (E24)

Eu pessoalmente emprestei 11.000€. Dei 11.000€.... (E94)

Um projecto de 164.000€, cujo saldo de 60 a 70.000 euros, para reembolso de saldo; o saldo foi apresentado em Junho do ano passado e ainda não recebemos... Como é que é possível uma organização funcionar assim? Não é possível, isto rebenta com tudo! (E32)

Apenas uma avaliação mais detalhada destes financiamentos da CIG para apoio às ONG poderá aferir da sua eficácia e sustentabilidade relativamente a esse propósito. As limitações e problemas relatados tão extensamente pelas entidades auscultadas trazem à colação os problemas mais amplos decorrentes do financiamento pelo Estado às organizações da sociedade civil baseado em projectos. Destacam-se, nomeadamente, as perversões e contradições dos programas de financiamento, as fragilidades das associações, o acentuar da dependência, e a instauração de uma lógica de clientelização das ONG pelo Estado que contrata, a baixo custo, a concretização de acções e até de medidas:

Antigamente as ONG eram encaradas como ONG (...) Há aqui um tratamento das organizações, e isso nota-se muito nos grupos de trabalho (GT), como se fossem da administração pública. E nas reuniões dos GT acontece uma coisa engraçada: temos as pessoas da secção interministerial, e das ONG que voluntariamente se inscreveram nos GT. E a pessoa que coordena a reunião vai perguntando aos representantes dos vários ministérios o que é que foi feito em relação ao PNI. E chega às ONG e pergunta também! "O que fizeram, onde está a vossa folha de serviço?". E há aqui uma confusão... As ONG são muito usadas. Para mim o expoente mais significativo disso foi quando no Ano Europeu para a Igualdade de Oportunidade para Todos – porque cá em Portugal foi para todos! – quando se disse às ONG "não há qualquer verba para financiar projectos de ONG, mas estamos dispostos a ceder um logótipo para qualquer actividade que as ONG façam" [Risos] (E24).

Os projectos são mais valorizados pelos impactos que têm junto dos públicos e nas temáticas em que intervêm do que no reforço da capacidade das organizações. Esta ideia expressa nas entrevistas, foi-o também no inquérito a entidades com projectos POPH,

onde 70,9% respondeu que o projecto representava uma forma de combater as desigualdades entre mulheres e homens na região/país. 29% assume também que é uma forma “de alargar as áreas de intervenção da organização/entidade”, o que corresponde essencialmente a entidades que tradicionalmente não trabalhavam estas questões (associações empresariais e comerciais, Câmaras Municipais, Ministérios ...). Porém, no mesmo inquérito e à pergunta “Em que áreas da organização está o projecto a ser mais benéfico?”, dirigida às entidades com projectos na tipologia 7.3, as 4 respostas mais assinaladas indicam reforços da capacidade das entidades ao nível de:

- 65,22 % no desenvolvimento de competências na área da cidadania, paridade e igualdade de género;
- 41,30 % no estabelecimento de parcerias no território;
- 30,43 %, na melhoria dos serviços prestados às mulheres;
- 19,57 %, no aumento da capacidade de mobilização da organização.

A “Utilização do trabalho em rede e das novas tecnologias” (8,7 %), a “Adopção de novas práticas de gestão interna menos discriminatórias e mais igualitárias” (0%), e o “Aumento de número de associados/as” (0%) foram as menos assinaladas.

De salientar a referência de aumento de competências na área da cidadania, paridade e igualdade de género, como um impacto positivo e com efeitos multiplicadores na intervenção destas instituições, garantindo alguma sustentabilidade às medidas de apoio.

Quanto às entidades ouvidas em entrevista, elas referiram que estas formas de apoio, assentes em projectos, não lhes permitem nem fixar recursos humanos e competências, nem desenvolver uma estratégia de médio e longo prazo para o trabalho da associação. Por isso reclamam maior previsibilidade e transparência nos instrumentos de política nacional:

...existia lá uma previsibilidade, mas ela não existe. E ao não existir, também as ONG não podem elas próprias ter uma racionalidade para dizer “eu vou investir ou não nesta área”. Nós tivemos neste momento um projecto aprovado em Braga. Obviamente vamos criar uma equipa propositadamente para o projecto. O coordenador vai ser nosso e não vai ser

pago pelo projecto, mas obviamente que aquilo exige um determinado investimento. Mas aquele é um investimento que terá o impacto que tiver, mas não será reprodutivo. Porque eu não tenho qualquer previsibilidade sobre o que pode acontecer a seguir. Do ponto de vista de tecido organizacional, far-se-á actividade que está prevista, mas dificilmente constituirá uma mais-valia institucional, da descentralização da organização, porque a descentralização, nós temos que a fazer em paralelo e não com um só instrumento. É essa falta de previsão que eu acho que é muito... e uma coisa é para ONG que já têm alguma estrutura profissionalizada, outra é as organizações que se soubessem que até 2013 estas medidas vão ter um envelope financeiro de tal, se calhar vale a pensar... e aí não existe. Acho que eventualmente mais importante que haver logo à partida um orçamento no plano, é que haja uma previsibilidade, qual o pacote financeiro, quais os pontos de financiamento que existem, disponíveis para a implementação daquela medida em particular... A CE a esse nível tem uma coisa muito boa que é: quando quer colocar qualquer coisa na agenda, por exemplo, em relação às propostas das ONG, produz um livro branco, um livro verde, seja o que for. E quando sai a convocatória diz: as prioridades desta convocatória são esta e esta, e tem a ver com este plano, aqui. Aquele plano não tinha um envelope financeiro. Simplesmente quando diz “esta é a prioridade”, está lá o envelope já. Se eu vou fazer a candidatura, eu vou ter que inscrevê-la aqui. Quando a Comissão vai avaliar a própria eficácia daquele instrumento programático, vai ver o que foi feito com aquele instrumento financeiro. E isso era uma coisa que aqui também poderia ser feito. Não é necessariamente um orçamento aqui, mas é dizer assim “todos os anos as convocatórias que saem, tanto do QREN, ..., como de não sei de onde, vão ter também esta preocupação, e são referidas lá programaticamente. Um dos objectivos, claramente, desta convocatória, para este ano, para estes projectos, é a alínea A do plano B (E34).

Outro problema é o de que muitas das associações, especialmente as de mulheres, não conseguem responder às exigências de gestão e financiamento de projectos deste tipo, reivindicando formas de apoio mais sistemáticas e menos burocráticas:

Uma associação como a [minha] está sempre entalada entre os QREN em que não pode ir, porque não tem almofada para aguentar... e depois toda a responsabilidade de contratar pessoas e pagar vencimentos, não é uma brincadeira. E depois há outro tipo de financiamento, como o EeaGrant, que também é gerido pela CIG. Mas aí há outro problema, é que o EeaGrant só aceita projectos acima de 40.000€. Ou seja, novamente não se tem a possibilidade de avançar. Estamos sempre entaladas entre uma coisa e outra (E24).

Ou ainda formas de financiamento que exijam menor esforço de tesouraria, no âmbito do QREN, como foi proposto por exemplo pela APME na Consulta Pública ao QREN:

Tal significa que deveria existir um mecanismo de negociação de Planos Plurianuais de Duração Variável com flexibilização da sua execução ao longo do período de vigência do

QREN, de forma a ser possível a adequação da mesma aos constrangimentos macroeconómicos e macro-sociais que vierem a surgir.

A APME entende que a base de financiamento da generalidade dos projectos, aqueles que são promovidos por operadores com fins lucrativos, deverá manter-se na lógica de Reembolso.

Contudo, aos operadores sem fins lucrativos, como é o caso da Associação, deveria ser aplicado um sistema misto de Reembolso e de Adiantamentos ao longo de toda a execução dos projectos por si promovidos. A razão é simples; as rupturas de tesouraria têm sido constantes o que tem implicado a não realização de projectos válidos para a efectivação dos projectos da Associação, dos Destinatários e do próprio País.

No caso particular das associações de mulheres, as formas de apoio têm sido essencialmente canalizadas para este tipo de financiamento, em detrimento do financiamento regular que obtinham através do orçamento da CIG, atribuído pela Assembleia da República (via OE) desde 1990. Depois de um aumento exponencial e extraordinário em 2000, pela então Ministra para a Igualdade, motivado por dinâmicas nacionais e internacionais que reforçaram a importância do apoio às ONG⁵⁹, este subsídio foi diminuído, logo em 2002, pela então Secretária de Estado para a Igualdade, que entendeu que o apoio às ONGM deveria passar a ser enquadrado no âmbito dos financiamentos comunitários. Assim, de 250.000€, em 2000, ele foi sistematicamente reduzido, chegando em 2009 apenas aos 45.000€. Trata-se de um subsídio ao qual as associações de mulheres do CC da CIDM/CIG se candidatam através da apresentação de projectos. Responsáveis políticos/as da área da igualdade referiram-nos que, depois desta canalização/redução o montante da verba se tem mantido estável, nos últimos anos, e só não tem aumentado devido a contenção orçamental em contexto de crise. Além disso, é invocado o financiamento do QREN como alternativa àquele outro, restrito às ONG do CC.

Porém, as ONG contestando esta ideia de canalização de verbas, preferem continuar a falar de corte neste financiamento e em crescentes dificuldades na aprovação dos projectos (por falta de transparências nos critérios de aprovação, e nos prazos,

⁵⁹ O Programa do XIV Governo previa o reforço da sociedade civil, e foram por isso apresentadas à Ministra diversas propostas e recomendações (pela CIDM e pelas próprias ONGM do CC) de revisão da legislação e dos apoios concedidos às ONGM. O Relatório de Monitorização do Plano Nacional contra a Violência Doméstica também o recomendava. Dois partidos políticos apresentaram iniciativas legislativas neste sentido (PCP e BE). A nível internacional houve grande pressão sobre os Estados no sentido de capacitarem as suas sociedades civis, nomeadamente com as dinâmicas do Pequim +5, da Cimeira de Ministros do Conselho da Europa e da presidência portuguesa do Conselho Europeu.

segundo algumas invocaram, como podemos constatar abaixo); dois aspectos que foram objecto de várias reclamações e críticas, deixando-se nelas antever alterações significativas da relação entre as associações e a CIG, bem como um sentimento de perda de apoio da parte do Estado, que contradiz o objectivo de grande parte das medidas contidas nesta subárea:

É curioso que com a questão de que o apoio, o reforço às ONG, nomeadamente financeiro, passou a ser através dos dinheiros europeus, e portanto o orçamento geral do Estado cortou aqueles 250.000€, porque vai haver o POEFDS e agora o POPH. Isso no fundo alterou também completamente a própria relação de apoio do Estado às ONG de mulheres (E24).

E queria dizer que a nossa associação também tem insistido sempre na questão do OE, não só por escrito, mas também nos plenários do CC. Porque não é solução esta via dos projectos. Depois estes dinheiros vão acabar, e a verdade é que se passou dos tais 250.000 para os 45.000 a 50.000 actuais. Quando acabar com os dinheiros do QREN, só há isto. Depois deixou de haver critérios... Eu queria frisar isto, isto tudo é verdade. A nossa associação já chegou a colocar um projecto e não o financiaram porque tinha-se candidatado no ano anterior. E no ano a seguir não tinha porque se tinha candidatado há 2 anos. São tudo critérios que são criados depois das candidaturas. É o que nos vale. É que como é tudo criado depois das candidaturas há vício processual, portanto a gente ganha sempre as reclamações. Essa é a parte boa [Risos]. Agora, há outra questão que também é anómala nestes dinheiros. Há uma legislação que prevê um prazo, todos os anos abre o prazo. O ano passado algumas de nós, dentro do prazo, apresentámos candidatura. Quando chegou ao final do prazo que competia à CIG para responder às nossas candidaturas, não... Passado algum tempo depois disso a CIG abre a candidatura. Ou seja, a lei estipula um prazo, as pessoas concorreram, não é dada resposta a quem concorreu, e passado não sei quanto tempo, já devíamos ter os projectos aprovados, a CIG resolve abrir o prazo de candidaturas. E, então, o prazo de candidaturas, em vez de acabar a 30 de Julho, foi até não sei quanto de Setembro, 30. Ah, depois meteram-se as eleições e eles tiveram imenso que fazer, foi horrível... E portanto quando se chegou a Nov, Dez, mandaram os contratos às pessoas para assinar, com o prazo de execução até 31 de Dezembro, e todos trocados! [Risos/Confusão] (...) É muito anómalo isto, há falta de financiamento, e não se pode reclamar, porque a dado momento quem reclama...

Que é uma coisa, que do ponto de vista da transparência, a CIG é uma coisa sem comparação. E todos os anos a gente passa por estes processos, todos os anos a gente pensa "qual é o critério que vai haver este ano?" E isto não é aceitável, não é legítimo, e eu acho que só não dá mais problemas porque acabamos a olhar umas para as outras e dizer assim "se vamos fazer barulho, impugnamos isto tudo, ninguém recebe nada, vamos deixar andar". Mas é triste (E24).

Estas queixas e críticas de falta de transparência da CIG na atribuição deste subsídio às associações de mulheres são graves, e devem merecer atenção da parte da entidade.

Esta atenção parece dever passar por uma revisão do que se pretende da relação com as associações de mulheres, de que forma a articulação com esta fatia da sociedade civil deve ser incluída na estratégia de *mainstreaming* de género e de governação multinível para a promoção da igualdade de género.

Estatuto e reconhecimento das ONGM

As tentativas de rever a legislação neste domínio vêm já de pelo menos 2000, dada a dispersão na legislação existente⁶⁰, as alterações significativas que têm ocorrido na representação no CC e na atribuição de subsídios e financiamentos. Tendo em conta as queixas acima, percebe-se a urgência e a premência destas medidas que, no entanto, não foram concretizadas.

Não há estatuto das ONG. Há um estatuto que não está regulamentado. Há uma lei, que do nosso ponto de vista é desfasada da realidade portuguesa. Em relação às regras da representatividade e do direito de antena, que parte-se do princípio que as ONGM, e sem ser de mulheres, têm que ter acima de 1.000 associadas activas para ser consideradas de representatividade genérica (E33).

Não, isto tem que ser pensado a nível nacional. Quer o estatuto de utilidade pública, quer o estatuto de acesso aos financiamentos, as ONGM estão muito em desvantagem com outro tipo de organizações da sociedade portuguesa. E isso é em si já um bloqueio para o activismo, o protagonismo das mulheres e dessas organizações (E94).

A ausência desta legislação intensifica o balanço negativo que se faz da situação e do *empowerment* das associações de mulheres, a diversos níveis:

- em termos de benefícios que outros tipos de associações possuem e elas não (isenções e benefícios fiscais, condições de contratualizações de serviços, aquisição facilitada do estatuto de utilidade pública, requisição de associadas para prestação de serviços, direitos mais alargados das dirigentes associativas, etc);
- em termos da capacidade de participação, representação em organismos de decisão e de consulta política para além do CES, CNE, CC da CIG, relacionada com os critérios de reconhecimento de estatuto de “representação genérica”:

⁶⁰ Lei 95/88, de 17 de Agosto, Lei 61/91, de 13 de Agosto, Lei 10/97, de 12 de Maio, Decreto-Lei n.º 246/98, de 11 de Agosto, Decreto-Lei 334/VII, de Abril de 1999, Lei n.º 128/99.

Uma das questões em relação à igualdade e do estatuto das ONGM, é também a possibilidade e oportunidade de como organização, nós sermos ouvidas. Mas eu ia um pouco mais longe. Eu acho que as ONGM devem ser ouvidas para as grandes decisões em matéria da sociedade, e devem ser parceiras sociais enquanto tais e não apenas integradas... também obviamente integradas noutros movimentos sociais, mas devem ser parceiras. E nessa base, a possibilidade do direito de uma associação nacional com base no n.º... Eu estou em completo desacordo, porque o que eu acho que é importante é analisar a actividade de uma associação. Que tenha alguns membros também é importante, mas é sobretudo também importante que as ONGM e as mulheres enquanto organizadas, sejam ouvidas em matéria orçamento de Estado, da política da educação, da legislação para o trabalho, da legislação da família. E, portanto, tenham fóruns onde possam ser ouvidas enquanto parceiras sociais enquanto direito próprio... (E94).

Esta classificação das ONG consoante o n.º de associadas que têm, em nacionais, regionais, ou locais... acho que se deve ir mais pelos objectivos (E83).

- ao nível da possibilidade efectiva que lhes é dada para participarem nas decisões de política em matéria de igualdade, inclusivamente neste III PNI (apesar da possibilidade de participação nos Grupos de Trabalho):

Eu estive aqui a verificar as datas. O nosso parecer é de 29 de Maio, eu admito que o prazo tivesse sido de 31 de Maio. A publicação do PNI em DR é de 22 de Junho, mas a assinatura da resolução propriamente dita é de dia 6 de Junho – 5 dias depois do prazo, o PNI estava pronto. Levanta algumas questões relativamente ao tempo para integrar as contribuições (E24).

Isto é, por um lado, ao nível dos GT, eu acho que até funcionam, e são os bons momentos de articulação com as pessoas que são representantes dos ministérios, que no fundo estão lá também, e com a CIG, mas passa-se a um nível mais baixo. Se depois disso tem grandes repercussões nas decisões em cima é outra questão (E69).

- em termos da sua possibilidade de participação no CC da CIG e da efectividade dessa participação e representação.

Esta última questão assumiu particular relevo em várias entrevistas realizadas, sendo comum, quer da parte das entidades ouvidas, quer da parte de algumas entrevistadas ligadas à CIG, um entendimento de que as transformações na Constituição e no funcionamento do Conselho Consultivo lhe retiraram efectividade enquanto espaço de participação e de consulta política. A transformação é vista como uma “perda”:

- a perda de coerência, pelo alargamento à representação de associações que representam outros eixos de discriminação, sem que se tenha o cuidado de criar mecanismos de articulação, agravada pela esparsa periodicidade das reuniões;

As ONG tradicionais de mulheres sentem-se defraudadas, perderam espaço, as outras ainda não perceberam qual é o seu espaço. Não há ligação, procura de sinergias (E26).

- questionam-se os critérios de escolha (politicizados) de algumas das novas associações representadas e o sentido dessa representação;

- critica-se o reduzido número de reuniões da Secção das ONG (entre 2007 e 2010 apenas houve 1 reunião), não obstante a participação das ONG nas reuniões plenárias (6 reuniões entre 2007 e 2010);

- critica-se o afastamento dos departamentos de mulheres dos sindicatos, com uma longa tradição de participação e de trabalho na secção de ONG da CIDM, e com contributos decisivos ao nível do desenvolvimento de projectos na área do trabalho e emprego, e de colaboração com a CITE;

- teme-se uma diluição das questões das mulheres, e nesse sentido uma “perda de voz”:

Por exemplo, nós consideramos que existiu no Conselho Consultivo da CIG, que é a evolução que existiu na própria CIG, diluiu e muito o papel das associações de mulheres. Por exemplo, a partir do momento em que passamos de uma estrutura e de um Conselho Consultivo que tinha associações de mulheres e outras organizações, mas que tinham nos seus objectivos também a questão das mulheres e as questões da igualdade - havia ali um conjunto de organizações com objectivos comuns -, evoluímos para uma situação em que temos uma estrutura, que é a CIG, que tem um CC, que passou a ter as questões das mulheres e as outras questões todas. Passámos no mesmo espaço, com mais ou menos o mesmo n.º de organizações a discutir as questões das mulheres e as outras questões todas... que são todas importantes, não desvalorizamos isso, mas que nos levantam a questão se isso foi um reforço do papel de e da participação das associações de mulheres.

...é evidente que há uma diluição das questões das mulheres no meio das outras todas (E24).

Uma questão conceptual, e eu acho que a colega colocou as coisas de forma bastante clara, é evidente que a CIDM fez o seu percurso, e que houve uma vontade política de alargar um bocadinho daquela dinâmica de “atrás da luta pelas mulheres vêm as lutas das minorias, ou das outras formas de discriminação que existem”. E quiseram aproveitar esse *élan*. O problema é que ficou uma modernidade incompleta. Temos uma CIG que agora tem uma intervenção mais lata do que o âmbito restrito dos direitos das mulheres, mas depois temos um PNI que não corresponde a essas outras áreas, sejam elas quais forem. Acabamos por ficar como o tolo no meio da ponte: para um lado ou para o outro? E pelos vistos acabamos por ficar em lado nenhum. Nem as mulheres mantêm a voz que tinham, nem as outras ganham uma voz que não tinham (E94).

- o modelo de funcionamento baseado numa comunicação política, *top-down*, e unilateral, e onde as intervenções das ONG não são devidamente acolhidas, nem registadas:

Voltando ainda à questão do novo CC. Se calhar não há grande diferença em termos de eficácia política, é a mesma coisa em termos de eficácia... A única diferença é que antes não éramos eficazes mas tínhamos esperança de o poder ser [Risos]. Agora não somos eficazes nem temos esperança. Porque não temos voz, de facto. Quem tem voz, são conhecidas. Estamos mesmo na lista negra, estamos lá numa caixinha negra da CIG: ... [Risos]. Estamos na lista negra, ninguém nos pode ouvir. Porque reclamamos que não aparece nas actas, não sei o quê; porque de tudo o que é dito, nada! Porque aquilo são seminários para ouvir, que é propaganda, é só isso que fica registado. Quando eu fiz um grande finca-pé a exigir que se pusesse o que se tinha dito pelas ONG, eles perderam as gravações! (E93).

Mas agora não há esperança mesmo, porque consultivo é que aquilo não é. Porque um órgão consultivo é para consultar as pessoas, se as pessoas não são consultadas... E quem fala, que horror! Aliás, quem fala, logo no 1.º ano a seguir não nos deram o dinheiro do Estado às ONG, a minha associação não teve. (24)

Nós também não tivemos! (E33).

Só tivemos depois porque entretanto como houve vício processual pudemos pegar e recorrer. (E24)

Existe um reconhecimento de que as ONGM são as que têm uma atitude mais crítica quer ao acompanhamento do PNI, quer na abordagem que fazem aos financiamentos do QREN, por exemplo nos grupos de trabalho. Como reconheceu uma técnica da CIG isto gera internamente na Comissão algum incómodo e torna-as a elas “menos gratas”:

Algumas ONG dizem “fizemos isto, isto e isto, mas agora queríamos saber em relação a ... o que é que está a ser feito”. Só assisti a 3 ONG que fizessem isso. Outras, muito contentes por lhes estar a ser perguntado “nós estamos a fazer isto, isto, isto...”. E aqui também é importante ver as ONGM e as outras... e aqui há uma grande diferença. (...) As ONGM são mais críticas, mas não todas. Há algumas que têm exactamente a mesma postura. (...) Não é bem a mesma, é mais aquela postura de passivamente aceitarem dizer e dar conta do que estão a fazer. E quando eu digo “as outras” é por outra coisa. Houve um ruído nos GT da parte das ONG, e tem a ver com as ONG com financiamento do POPH. E com muita frequência as ONG vinham para estes grupos de trabalho para levantar questões que tinham a ver com o STI e com os financiamentos no âmbito das 7.2, 7.3 e da 7.4. E outra coisa, que é como é que o PNI e o QREN e as lógicas de um e de outro se cruzam ou divergiam quando era suposto cruzarem-se. Esta tem a ver com as ONG. De qualquer forma, nos GT onde estive, ..., houve aqui, de qualquer forma, por parte das ONG,

sobretudo ONGM, que trabalham as questões da IG há já muitos anos, um olhar mais crítico. O que nem sempre as tornou entidades gratas (E22).

As transformações ao nível do Conselho Consultivo da CIG mereceram também a preocupação do CEDAW que, no seu relatório de 2008, se manifestou a este respeito da seguinte forma:

22. O Comité está preocupado que, devido às alterações na composição da Secção das ONGs do Conselho Consultivo da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, nem todas as ONG de Direitos das Mulheres que participaram na anterior estrutura do mecanismo nacional estejam incluídas na nova estrutura, e que o decréscimo do número de ONG com especial vocação e formação nas questões dos direitos das mulheres possa ter ocorrido. O Comité está, também, preocupado com a falta de informação sobre os critérios de selecção de inclusão das ONG no Conselho e que este processo possa não ter sido transparente. O Comité está, ainda, preocupado que a actual regulamentação para o financiamento das ONGs, assente num esquema de competição, possa ser prejudicial para as ONGs que trabalham especificamente sobre as questões dos direitos das mulheres.

23. O Comité recomenda ao Estado Parte que assegure que a actual reforma do mecanismo nacional não restrinja ou afecte negativamente a capacidade das ONGs de mulheres de continuarem o seu trabalho e contribuírem para a aplicação da Convenção. O Comité recomenda ainda ao Estado Parte que disponibilize financiamento adequado e sustentável às ONGs envolvidas na área dos Direitos das Mulheres. (CEDAW, 2008, em tradução da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, <http://plataformamulheres.org.pt/docs/42cedaw/Observacoes-finais-CEDAW-PT.pdf>).

São bem claras as recomendações ao Governo Português de que este preste particular atenção à situação das ONGM e à sua capacidade e empowerment, acautelando os impactos negativos das transformações orgânicas desencadeadas. A integração no CC da CIG de associações representativas de outras (des)igualdades (deficiência, LGBT, religião, juventude,...) decorreu, segundo a SEI, da concepção de que a (des)igualdade de género é uma questão transversal a todas as outras formas de (des)igualdade, e que aquela inclusão é uma forma de facilitar esta transversalização, numa acção que se quer até pedagógica noutros universos associativos. A avaliação política que se faz desta integração é bastante positiva, salientando-se uma evolução na forma como antigas e novas associações representadas no CC articulam e participam. Espera-se que a evolução venha a ser mais positiva ainda com o decorrer do tempo e com o reforço destas formas de articulação e aprendizagem interseccional.

Importa referir para concluir que todas as entidades com projectos na tipologia 7.3 reconheceram que o Estado deveria prestar mais apoio às organizações não-lucrativas da sociedade civil. Nas respostas à questão “que tipos de apoio ou benefícios considera que o Estado deve conceder às ONG com intervenção na área da igualdade de género?”, obtivemos as seguintes respostas:

- 76,09% não tem e gostaria de ter benefícios fiscais;
- 71,74% não tem e gostaria de ter estatuto de dirigente associativo;
- 71,74% não tem e gostaria de ter participar em Conselhos Consultivos;
- 82,61% não tem e gostaria de ter estatuto de parceiro social.

4.3.3 – Conclusões

As acções que mais contribuíram para a realização das medidas foram as de apoio às ONG e outras associações que promovam a IG através do financiamento de projectos no âmbito do POPH. A eficácia desta acção, para além dos números dos projectos e de entidades financiadas e seus montantes (números que são significativos como se disse acima), deve ser avaliada também pela forma como as entidades beneficiárias as apreciam. Globalmente, são de destacar as fortes críticas ao sistema de gestão do Eixo 7, montado e disponibilizado pela CIG, e que sabemos estar em fase de revisão, com a mudança de coordenação. As ONGM são particularmente críticas não só destas dificuldades de gestão técnico-financeira dos apoios prestados, mas também de alguns aspectos substantivos que, nos parecem deverem merecer atenção:

- Alguma desarticulação entre PNI e Eixo 7;
- Escassez de financiamentos específicos das ONGM, de formas específicas de apoio à sua capacidade organizativa e de intervenção, mais adequadas às suas características organizacionais (por exemplo, o apoio concedido às ONGM através do OE, via CIG);

Na ausência de nova legislação que defina e regule o estatuto das ONGM, e confrontadas com as alterações do modelo de funcionamento do Conselho Consultivo e da relação entre as ONGM e a CIG, surgem vários sintomas de uma deterioração da relação institucional com este sector associativo. Recomenda-se por isso uma atenção especial à situação e

intervenção para o empowerment das ONGM, capaz de refundar a relação entre o Estado português e as associações representativas das mulheres portuguesas, como recomenda o Relatório Cedaw de 2008. Isto, não obstante se considerar positivo o alargamento do leque de tecido associativo envolvido na/para a promoção da igualdade de mulheres e homens, intensamente investido no decurso deste Plano, através dos financiamentos do POPH.

Estes financiamentos devem ser concebidos como uma oportunidade não só de financiar a intervenção das associações para o exterior, mas também como momentos de aprendizagem e mudança organizacional no sentido de práticas mais igualitárias.

Estes financiamentos devem ser concebidos como uma oportunidade não só de financiar a intervenção das associações para o exterior, mas também como momentos de aprendizagem e mudança organizacional no sentido de práticas mais igualitárias.

Pontos Fortes

- Extensão e dimensão do apoio financeiro concedido a organizações da sociedade civil, incluindo as ONGM, para o desenvolvimento de projectos em IG;
- Impacto potencial desses financiamentos em termos de *mainstreaming* de género na intervenção e de territorialização da intervenção pública para a IG;
- Envolvimento de novas entidades da sociedade civil na aquisição de competências organizacionais e de trabalho em IG;
- Reforço da relação da CIG com outros universos associativos para além das associações de mulheres, inclusivamente pelo alargamento do CC à sua representação.

Fragilidades

- Problemas de funcionamento e operacionalização do dispositivo criado para gerir o Eixo 7 - STI-CIG -, na origem de múltiplos obstáculos, dificuldades e queixas das entidades beneficiárias;
- Carga burocrático-administrativa e carácter não amigável do próprio SIFSE;

- Falta de acompanhamento técnico dos projectos ameaça a sua eficácia e sustentabilidade em termos substantivos;
- Desarticulação entre a dimensão externa e interna (organizacional) dos projectos;
- Problemas de controlo e monitorização das competências de entidades financiadas, sem experiência de trabalho em IG;
- Degradação na relação entre a CIG e as ONGM;
- Sentimento de desempoderamento das ONGM, não obstante o reforço dos meios financeiros disponibilizados, pela redução das suas possibilidades de participação política e de actuação menos burocratizada;
- Sentimento de enfraquecimento do CC-CIG enquanto espaço de participação política, devido ao modo de funcionamento mais politicizado, vertical e menos participativo;
- Persistência da desactualização da legislação que reconhece as ONGM e regula a relação entre estas e o Estado.

4.3.4 – Recomendações

160. Rever e reestruturar o funcionamento do STI-CIG na articulação com as entidades beneficiárias de financiamentos do eixo 7, nomeadamente ao nível do atendimento e do acompanhamento dos projectos;
161. Tornar obrigatória a elaboração de Plano de Igualdade por todas as IPSS e ONG com contratos estabelecidos com a Segurança Social, ou outros departamentos estatais (IEFP,...);
162. Medida que salvguarde que para que se possa candidatar ao Eixo 7, qualquer organização deva demonstrar em sede de candidatura diagnóstico de situação interna em termos de igualdade de género, plano de melhoria, bem como a inclusão no diagnóstico elaborado de elementos apontados no *Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o Papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e*

Homens (Ferreira, 2007), nomeadamente o desafio das hierarquias sociais de sexo explicitamente apontadas.

163. Criar um Prémio Prestígio específico que premeie as ONG que demonstrem práticas de gestão e de intervenção social promotoras da igualdade de mulheres e homens
164. Reforçar as ONGM, pela revisão da legislação que regula o seu estatuto e benefícios e pela criação de um sistema de apoio fechado às ONG de Mulheres ou revisão (procedimentos, critérios e eventualmente reforço de verba) do subsídio existente via OE. Como recomendado pelo *Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o Papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens* (Ferreira, 2007), estes apoios poderiam assumir a forma de contratualização de projectos e programas de desenvolvimento de médio e longo prazo, tirando proveito do seu Know-how nas questões da igualdade de mulheres e homens.

CAP. 5. COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÉNERO

Por todo o mundo, as mulheres sofrem violências, de parceiros íntimos, violações conjugais, violações por homens conhecidos e desconhecidos, incestos, assédio sexual, tráfico para trabalhos forçados ou prostituição, violência relacionada com dotes, crimes de honra, outras formas de femicídio, mutilação genital feminina, entre outras. Estes actos consubstanciam formas de violência de género, sendo sustentados pelas desigualdades de género ao nível social. Deste modo, os actos individuais de violência são perpetuados, explícita e implicitamente, pelas normas culturais, sociais e religiosas e pelas desigualdades económicas.

A óptica de análise conferida à violência de género tem conhecido várias mutações. Na década de 70, os estudos na área da violência contra mulheres tendiam a ser enraizados na perspectiva da Justiça Criminal. Os actos de violência eram conceptualizados como violações aos códigos criminais e o âmago da investigação e do activismo era melhorar a justiça criminal e as respostas legais para os ofensores e para as vítimas. Na década de 90, a violência contra mulheres começou a ser entendida como um problema de saúde pública e foi identificada como uma causa primordial de agressão e morte de mulheres. Algumas agências de Saúde Pública, incluindo a Organização Mundial de Saúde, tornaram-se activas na prevenção da violência, difundindo campanhas de consciencialização pública, supervisão e monitorização, através de clínicas de saúde. Décadas de investigação e de acção – em áreas como os direitos humanos, a saúde, a justiça criminal, a economia e a justiça social – têm contribuído para um entendimento mais aprofundado da natureza multifacetada da violência de género. Em síntese, a violência de género deve ser, hoje, combatida tendo em conta as suas implicações em

diferentes interfaces sociais, cabendo a instrumentos como planos nacionais espelhar esse necessário combate em rede.

5.1 – Avaliação *ex ante*

No III PNI, a área 4 é totalmente dedicada ao combate à violência de género. Considerando que a violência de género é um grave atentado contra os direitos humanos das mulheres, contra a sua integridade e dignidade, o III PNI, contrariamente ao documento que lhe antecedeu em que era uma subdimensão da área de intervenção “Cidadania e inclusão social”, dedica toda uma área ao combate à violência de género. Tendo em conta que várias dimensões desta violência, como a violência doméstica ou o tráfico sexual, são objecto de planos isolados, o III PNI afirma, no seu preâmbulo, que é urgente actualizar os conhecimentos existentes sobre estas realidades e, a partir dos mesmos, desenvolver novas metodologias de prevenção, protecção e assistência às vítimas.

Esta área conta apenas com um objectivo operacional e sete medidas, que nos merecem alguns comentários gerais.

É de realçar o facto de o III PNI surgir como área independente denominada “Violência de Género” é positivo já que, efectivamente, o facto de as várias formas de violência se encontrarem dispersas implica que nem sempre estas sejam perspectivadas como se tratando de violência de género. Do mesmo modo, um aspecto positivo é o facto de o PNI surgir como o documento que agrega e articula os vários Planos que devem contemplar o combate à violência de género, procurando, assim, promover-se uma intervenção em rede. No entanto, tal como no II PNI, seria necessário que essa articulação fosse melhor explicitada, nomeadamente no que diz respeito aos indicadores de execução. Assim, a dinamização de reuniões entre os vários coordenadores destes diversos planos parece-nos, sobretudo sem a exigência de uma calendarização, insuficiente. Não se especifica em momento algum o que se trata por “outro tipo de articulações”.

Por outro lado, sendo esta área especificamente sobre a violência de género em geral, e não apenas sobre uma particular forma dessa violência, não deveria estar ausente de algumas medidas uma particular atenção com outras variáveis sociais – e.g. raça, etnia,

classe social e orientação sexual – que podem agravar situações de violência de género e/ou dificultar o acesso a certos serviços de apoio às vítimas.

As medidas contempladas nesta área focam, a nosso ver, questões importantes merecendo, algumas, no entanto, um maior detalhe na sua redacção, nomeadamente no que diz respeito à definição de públicos alvo e de outros indicadores de processo e resultado.

A medida B, por exemplo, peca por falta de especificidade. Os públicos alvo dentro de cada empresa não são conhecidos. Não sabemos se falamos de trabalhadores/as ou de dirigentes. Também não é claro que as medidas de destinem a aumentar a consciencialização das vítimas, dando-lhes a conhecer as vias de acção legal e denúncia.

Quanto à medida C, o assédio exercido no local de trabalho é, sem dúvida, um grave tipo de violência, obrigando a estratégias de prevenção e auxílio às vítimas de assédio e abuso sexual, direccionadas maioritariamente aos trabalhadores e trabalhadoras. A importância desta medida é inquestionável, mas seria, a nosso ver, fundamental, que os indicadores de processo referentes à medida C, contemplassem, além de acções de informação e sensibilização (de acordo com os indicadores de processo), uma clara aposta na formação contínua a públicos alvo previamente definidos.

Uma vez mais, a medida D aborda um problema crucial focalizado na capacitação das vítimas de violência de género. Apesar disso, há aspectos que, numa avaliação *ex ante*, nos sugerem potenciais problemas na sua execução. Em primeiro lugar, a abrangência do conceito “violência de género”, não estando este conceito consagrado na lei, pode contribuir para uma dificuldade prática na sua implementação. Em segundo lugar, esta medida obrigaria a uma articulação específica entre este Plano e, pelo menos, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão e o Plano Nacional de Emprego.

A medida E centra-se numa questão fundamental: o acesso das vítimas de violência ao direito. No nosso entender, no entanto, não basta criar mais mecanismos, como sugerem os indicadores de processo, mas também formar e sensibilizar os/as magistrados/as judiciais e outros/as profissionais do direito para a utilização de expedientes já existentes, mas cuja parca utilização por parte dos magistrados persiste.

Parece-nos, ainda, que a referência explícita nesta medida ao PNCVD pode levar a que, previsivelmente, a criação de tais condições de acesso sejam maioritariamente, ou exclusivamente, dirigidas a pessoas em situação de violência doméstica. Acresce que os indicadores de resultado ficam bastante aquém do que se pretende com a medida, não sendo aliás necessário concretizar-se esta medida para obter tais indicadores.

A Mutilação Genital é uma forma de violência contra as mulheres cujo desconhecimento é grande em Portugal, nomeadamente em termos do seu impacto. Um estudo prévio parece-nos adequado. Não obstante as entidades que foram envolvidas na execução da medida (como veremos no ponto seguinte), entendemos que no desenho do III PNI podiam estar mencionadas outras entidades executoras tendo em conta os campos em que esta realidade toca, nomeadamente na saúde e na justiça. Deste modo, para além da PCM/CIG e do MTSS, poderiam estar contemplados o MS e o MJ. Acrescem a estas entidades as ONG já com conhecimento nesta matéria.

Por fim, a medida G é particularmente importante e vai ao encontro do definido no preâmbulo a esta área. A realização de protocolos com universidades e centros de investigação parece um bom indicador de processo. Entendemos, apenas, que esta medida deveria ser realizada igualmente com a colaboração do MCTES, através da FCT.

Seria importante, ainda, que a medida falasse na importância da disseminação dos estudos já existentes.

Realçando uma vez mais que este Plano é o único que fala em violência de género, não apostando especificamente numa dessas diversas formas que pode assumir essa violência, deveria contemplar como objectivo operacional a sensibilização de vários profissionais (a grande maioria não especificada nestas medidas) – pessoal técnico, forças de segurança, profissionais de saúde, profissionais de direito, docentes, *media*, etc. – para a perspectiva de género na violência geralmente considerada. Não raras vezes, como certos estudos apontam, as violências são analisadas e tratadas, inclusive criminalmente, sem se atender ao viés de género.

5.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

A área 4 não possibilita uma fácil avaliação, tal como aconteceu no II PNI. Um dos motivos prende-se com o facto de existirem Planos concretos para certas formas de violência, como é o caso do I PNCTSH e do III PNCVD. É nosso entendimento que as medidas realizadas no âmbito desses Planos não devem ser incluídas na análise do presente estudo, embora a medida A pressuponha a articulação entre o III PNI, os Planos referidos e ainda outros Planos, como o Plano Nacional de Acção para a Inclusão, o Plano Nacional de Emprego e o Plano de Integração de Imigrantes. Nos próprios relatórios de actividades da CIG, a apresentação de dados referentes à violência de género são inseridos sob execução do I PNCTSH e do III PNCVD. Contudo, importa fazer referência, aqui, às acções previstas nesta área de intervenção do III PNI, dado que o combate à violência de género é considerado, no âmbito deste Plano, como um factor de especial importância para a promoção da cidadania e igualdade de género.

Nesta parte do presente capítulo apresenta-se um quadro (Quadro 1) onde se indica o estado das sete medidas integradas na subárea relativa à violência de género. O preenchimento deste quadro foi feito com base numa análise da informação resultante de todas as fontes consultadas, por medida, que se encontra descrita de forma detalhada no anexo 2.

Diga-se, desde já, que esta análise encontrou obstáculos assinaláveis, como a disponibilização tardia da informação, a desarticulação pontual de dados fornecidos e a indicação de algumas iniciativas como indicadores de realização de mais do que uma medida. Acresce a estas a já mencionada complexidade na atribuição de informação específica à execução das medidas constantes nesta área.

Quadro 5.1 – Execução das medidas: Área 4. Violência de Género

Medidas	Execu- -tada	Parcial- mente Executada*	Em pro- gresso	Informação vaga/in- disponível**	Não Execu- tada***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Articulação entre Planos		x				CIG, MAI, MJ
B – Responsabilidade social das empresas			x			CIG
C – Assédio Sexual e moral					x	CIG, MAI, MTSS/ACT
D – Incentivos às vítimas de violência de género para a requalificação profissional			x			CIG, ACIDI
E – Acesso ao direito das vítimas de violência de gén.			x			CIG, MJ
F – Promover conhecim. s/ violência de género, nomeadamente MGF			x			CIG, ACIDI
G – Continuar estudos s/ violência de género	x					CIG, MTCS/FCT
TOTAL	1	1	4	0	1	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 85,7\%$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 14,3\%$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso}) / 2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 50\%$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 14,3\%$

De acordo com a tabela, das sete medidas em apreço, uma foi apreciada como executada, uma foi avaliada como parcialmente executada, quatro foram consideradas em progresso, e uma medida não teve execução reportada. Realça-se, uma vez mais, que em todas elas se entendeu que a informação disponibilizada foi vaga. Uma vez que há outras medidas parcialmente executadas ou em progresso, optámos por calcular a taxa específica de execução, o que deu um valor de 50%. A taxa bruta de execução, dando o mesmo peso às medidas executadas, em progresso e parcialmente executadas, consubstancia uma percentagem de 85,7%. De seguida, recorrendo às informações recolhidas, justificamos a catalogação das sete medidas.

A **medida A** é de difícil avaliação, pela sua abrangência e pelo facto de o indicador de resultados ser idêntico àquilo que é o conteúdo da própria medida. No entanto, se tivermos em conta o indicador de processo - Dinamizar reuniões entre os coordenadores dos vários Planos -, podemos afirmar que esta medida foi parcialmente executada, nomeadamente através de reuniões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho "Segurança e Justiça". Contudo, se, como veremos no ponto seguinte, esta articulação pareceu efectiva entre o PNI e o PNCVD e o PNCTSH (coordenados pela CIG), tal não podemos afirmar relativamente ao PNAI, PNE e PNII. Mesmo relativamente a este Grupo foram tecidas algumas críticas quanto a uma efectiva articulação entre o PNI e o PNCVD. Como referiu uma conselheira:

Fui em 2009 a uma reunião do Grupo da justiça e segurança em que se iria falar de igualdade e de violência doméstica e não se abordou nunca a questão da igualdade e depois não foi marcada qualquer reunião. (E18)

Mencione-se, também, o Núcleo de Prevenção da Violência Doméstica e Violência de Género (N-VDVG), criado através do Despacho n.º 17985/2007, de 17 de Julho, publicado no DR n.º 156, 2.ª série, de 14 de Agosto de 2007. Este Núcleo desenvolveu várias acções, entre elas: participação em diversos colóquios, conferências e seminários sobre a temática da violência doméstica; participação em reuniões internacionais (no âmbito das actividades do Conselho da Europa e da Comissão Europeia) e em conferências internacionais; preparação dos projectos de candidatura à Vigilância Electrónica para Agressores e o Programa de Tele-Assistência para Vítimas; implementação de campanhas e

acções de sensibilização junto de comunidades locais, nomeadamente autarquias e escolas; acções de sensibilização e de formação dirigidas a públicos-alvo estratégicos; participação em várias reuniões e grupos de trabalho com vista ao desenvolvimento de mecanismos que permitam a monitorização da Violência Doméstica/Violência de Género e o estudo aprofundado da problemática.

O MJ e o MAI - ministérios envolvidos na execução desta medida - indicaram igualmente terem estado representados em todas as reuniões sectoriais organizadas no âmbito da implementação dos Planos. A mesma informação não foi possível obter da parte do MTSS nem do MS.

Para além disso, a CIG deu contributos para o Relatório de acompanhamento e avaliação do PNE 2005-2008 e para a preparação do novo ciclo do PNAI. Refira-se, ainda, a articulação entre o PNI e a Iniciativa Interministerial Bairros Críticos, por via de acordo de colaboração para a realização de acções/actividades que visem a igualdade de género e a concretização de objectivos/medidas do PNI.

A **medida B** apresenta-se como estando em execução. Não nos foi dada qualquer informação por parte dos Ministérios envolvidos de que, da sua parte, tivesse sido desenvolvida. Da parte da CIG, foram-nos referenciadas algumas iniciativas que podem indicar que esta medida foi iniciada e que, portanto, se encontra em progresso. Entre elas: cooperação com entidades da sociedade civil com intervenção na área de Violência de Género; cooperação feita regularmente, tendo em conta atribuições do funcionamento corrente da CIG; acompanhamento técnico de projectos; pedidos externos de formação e/ou sensibilização; e a edição de Planos para a Igualdade nas Empresas. Seria necessária mais informação sobre estas actividades para melhor avaliarmos em que medida fomentaram a responsabilidade social das empresas públicas, privadas e parceiros sociais no combate à violência de género. Sublinhe-se, no entanto, a realização do Fórum das Empresas contra a Violência Doméstica em Coimbra. Este Fórum, apresentado pelo Governo Civil de Coimbra em 5 de Março de 2010, reúne dirigentes das associações empresariais de Coimbra, o Serviço de Violência Familiar do Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra e a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Coimbra, com o apoio do

Grupo Violência: Informação, Investigação, Intervenção. De acordo com informação disponibilizada pelo Governo Civil:

“As empresas do Distrito, através dos seus dirigentes, mostraram-se sensíveis a esta problemática e manifestam toda a disponibilidade para viabilizar e participar na melhoria da qualidade de vida e das condições de trabalho dos cidadãos em geral, e dos seus colaboradores em particular, assumindo um espírito de responsabilidade social das empresas. Assim, comprometem-se a ajudar e colaborar com vista à divulgação de informação sobre a problemática da Violência Doméstica, nos locais de trabalho, assim como ajudar a assegurar/facilitar a vinda dos seus trabalhadores às Consultas/Intervenções realizadas nos serviços da comunidade envolvidos no caso a caso”⁶¹.

O Fórum irá desenvolver-se com a realização de diversas sessões de trabalho, onde se procurará reflectir sobre a relação entre a violência doméstica e a qualidade de vida dos/as cidadãos/ãs, no foro privado e profissional. A primeira sessão teve lugar no dia 6 de Abril de 2010 e contou com a presença da Secretária de Estado da Igualdade, de Manuel Albano, vice-presidente da Comissão para a Igualdade do Género, de Manuel Lisboa, professor da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e director do Observatório Nacional de Violência e Género, de João Redondo, psiquiatra, coordenador do Serviço de Violência Familiar do Centro Hospitalar de Coimbra, e de Luís Lopes, coordenador executivo para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho da Autoridade para as Condições de Trabalho. Embora algumas técnicas da CIG nos tenham sublinhado a importância da sensibilização dos dirigentes empresariais, foi-nos dito que, uma vez mais, há aqui um enfoque exclusivo na violência doméstica.

As formas de violência que têm lugar no espaço público também são facilmente camufladas e, frequentemente, são exercidas com uma subtilidade que obsta à denúncia por parte das vítimas. O assédio exercido no local de trabalho é, sem dúvida, um desses tipos de violência. Seria, pois, fundamental desenvolver estratégias de prevenção e auxílio às vítimas de assédio e abuso sexual, direccionadas maioritariamente aos trabalhadores e trabalhadoras. Foram-nos indicadas algumas actividades realizadas no âmbito da **medida C**, entre elas, uma mesa redonda no âmbito das comemorações do Dia Internacional Para a Eliminação da Violência Contra as Mulheres; a realização de um Fórum sobre o tema da Violência Familiar; a Conferência Anual de Boas Práticas de Prevenção Criminal organizado

⁶¹ <http://www.gov-civil-coimbra.pt/artigo.php?id=336>

pelo Gabinete Coordenador de Segurança do MAI (2007); a realização de acções de sensibilização em 2008 sobre Violência Doméstica (31), Tráfico de Seres Humanos (16) e Igualdade de Género/Oportunidades (38); o lançamento do Concurso “As Nossas Escolas contra a Violência”; Campanha de Sensibilização contra a Violência de Género ‘Maltrato Zero’, em 2009 (CIG/IPJ); a “Instalação de Moda para Relembrar as Vítimas da Violência de Género” (delegação portuguesa da Amnistia Internacional), em Novembro de 2009; a realização de acções de sensibilização em 2009 sobre Violência Doméstica/Violência no Namoro (41), Tráfico de Seres Humanos (9) e Igualdade de Género/Oportunidades (31); e a aprovação do Projecto Mulheres e Desporto apresentado ao Programa GRUNDTVIG. Não nos foi dada qualquer informação acrescida sobre estas acções, pelo que não nos é possível estimar qual o impacto que possam verdadeiramente ter tido, nem tão pouco os públicos aos quais foram dirigidas. No que concretamente ao assédio diz respeito, a CITE, segundo informação prestada pela CIG, produziu folhetos informativos sobre assédio no local de trabalho. Contudo, esta informação não foi confirmada nos contributos fornecidos pela CITE. Ainda relativamente ao assédio, a igualdade e a prevenção da discriminação no trabalho e no emprego e a conciliação da vida pessoal e familiar com a vida profissional são matérias em que se desenvolvem os objectivos da Autoridade para as Condições no Trabalho (ACT), no eixo do trabalho digno do Plano de Acção Inspectiva de 2008-2010. O Programa (nº 7) dirigido à prevenção e controlo da discriminação e condições de trabalho e emprego de grupos vulneráveis de trabalhadores inclui uma acção desenvolvida no âmbito da igualdade e não discriminação no trabalho e no emprego em função do género. A acção inspectiva da ACT em matéria de cumprimento da legislação da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, inclui intervenções de prevenção e combate às situações de assédio no trabalho.

É nossa opinião que todas estas iniciativas deveriam surgir segundo uma estratégia clara e bem definida de combate ao assédio e à violência de género em espaços públicos e dirigida a públicos alvo específicos. Podemos dizer que nenhuma destas acções se refere especificamente ao tema do assédio sexual e moral (nem tampouco, como nos foi afirmado, esta foi uma temática abordada em tais iniciativas). Para além disso, há várias

actividades que surgem como indicadores de realização de mais do que uma medida, parecendo nalguns casos que essa ‘imputação’ seria legítima, mas ao mesmo tempo forçada pela inexistência de outras acções – mais ao encontro dos indicadores de resultado – que seriam, elas sim, indiciadoras de que o trabalho concreto havia sido desenvolvido.

A **medida D** consiste em “promover os incentivos às vítimas de violência de género, com especiais problemas de inserção social, para requalificação profissional pelo acesso aos programas de novas oportunidades ou de empreendedorismo social, designadamente às modalidades de dupla certificação e/ou Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências”. Como acções desenvolvidas no âmbito da execução desta medida foi-nos indicada a análise e acompanhamento de candidaturas no âmbito do Eixo 7 - Igualdade de Género, POPH – QREN e o Programa “Novas Oportunidades”. Contudo, no que se refere sobretudo a este último aspecto, foi-nos mencionado por uma técnica da CIG que não foi criada qualquer medida de discriminação positiva no âmbito deste Programa para as vítimas de violência doméstica. O trabalho que tem sido desenvolvido queda-se pelo incentivo a mulheres que se encontrem em casas de abrigo a inserirem-se no Programa “Novas Oportunidades”.

Foram desenvolvidos, igualmente, contactos com o Instituto de Emprego e Formação Profissional no sentido de este instituto designar alguns/mas dos/as seus/suas profissionais como “pontos de contacto”. A CIG já lhes providenciou uma acção de formação em matéria de violência doméstica, de cidadania e igualdade de género em geral e está prevista uma segunda para o último trimestre deste ano. Não nos foi possível saber, contudo, se já há efectivamente “pontos de contacto” em funções.

No que se refere à **medida E**, os vários contributos por nós recebidos não fazem qualquer alusão a iniciativas no âmbito desta medida. Contudo, identificámos acções que, na nossa opinião, podem contribuir para a execução parcial desta medida, entendendo-se o acesso ao direito numa perspectiva mais abrangente: em primeiro lugar, o atendimento no SIVVD feito pelo NVDVG e a Direcção Regional do Norte (DRN), em colaboração com outras unidades orgânicas da CIG, tendo a prestação de apoio jurídico e psicossocial sido também assegurada; em segundo lugar, os contactos mantidos com o CEJ para desenvolver protocolos na área da formação para auditores de justiça e para formação contínua para

magistrados; em terceiro lugar, a preparação de um protocolo entre a CIG, a Ordem dos Advogados e o Ministério da Justiça, tendo em conta o regime do acesso ao direito e da consulta jurídica. Por fim, podemos fazer referência ainda à Lei 112/2009, de 16 de Setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei n.º 107/99, de 3 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de Dezembro. É certo que, de acordo com informação cedida pelo Ministério da Justiça, a introdução de uma dimensão da igualdade de género nos diversos diplomas legislativos resulta de uma lógica de trabalho contínuo que ultrapassa a vigência do PNI. De qualquer modo, esta lei estabelece um conjunto de medidas significativas que têm por fim:

- a) Desenvolver políticas de sensibilização nas áreas da educação, da informação, da saúde e do apoio social, dotando os poderes públicos de instrumentos adequados para atingir esses fins;
- b) Consagrar os direitos das vítimas, assegurando a sua protecção célere e eficaz;
- c) Criar medidas de protecção com a finalidade de prevenir, evitar e punir a violência doméstica;
- d) Consagrar uma resposta integrada dos serviços sociais de emergência e de apoio à vítima, assegurando um acesso rápido e eficaz a esses serviços;
- e) Tutelar os direitos dos trabalhadores vítimas de violência doméstica;
- f) Garantir os direitos económicos da vítima de violência doméstica, para facilitar a sua autonomia;
- g) Criar políticas públicas destinadas a garantir a tutela dos direitos da vítima de violência doméstica;
- h) Assegurar uma protecção policial e jurisdicional célere e eficaz às vítimas de violência doméstica;
- i) Assegurar a aplicação de medidas de coacção e reacções penais adequadas aos autores do crime de violência doméstica, promovendo a aplicação de medidas complementares de prevenção e tratamento;

j) Incentivar a criação e o desenvolvimento de associações e organizações da sociedade civil que tenham por objectivo actuar contra a violência doméstica, promovendo a sua colaboração com as autoridades públicas;

l) Garantir a prestação de cuidados de saúde adequados às vítimas de violência doméstica.

Mencione-se, ainda, a Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Esta Lei inclui uma secção dedicada apenas às vítimas de tráfico, onde são contemplados diversos direitos relacionados com a segurança, saúde, apoio psicológico, jurídico, de tradução e social. O leque de direitos concedidos pelo Estado à vítima decorre, quer das diversas recomendações e exigências que a União Europeia, a ONU e o Conselho da Europa têm dirigido aos Estados-membros, quer do pressuposto essencial que coloca a vítima como ponto nevrálgico de protecção física e psíquica, de integração social e de interesse para a investigação criminal.

Veremos que a aplicação prática destas leis merece algumas críticas.

No âmbito da **medida F** foram realizadas inúmeras acções, demonstrando que a questão da Mutilação Genital Feminina é, efectivamente, uma forte aposta do III PNI. De entre todas destaca-se o Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina (finalizado e apresentado em Fevereiro de 2009). Este Programa de Acção, criado no âmbito do III PNI, tem como objectivo estabelecer e/ou reforçar a coerência nas políticas e sinergias das acções desenvolvidas, em diálogo aberto entre os sectores públicos e a sociedade civil, em termos nacionais e internacionais. Como é referido no próprio Programa, este resulta do trabalho desenvolvido pelo Grupo Inter-sectorial sobre MGF constituído por representantes de vários organismos: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Direcção-Geral da Saúde (DGS), Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (DGIDC), Organização Internacional para as Migrações (OIM); Associação para o Planeamento da Família (APF), União de Mulheres Alternativa e

Resposta (UMAR) e Associação Uallado Folai. O grupo é, pois, mais abrangente do que as entidades executoras definidas inicialmente no Plano para esta medida – como referimos na avaliação ex ante – o que é de saudar.

Em termos da implementação do Programa de Acção, o ACIDI disponibilizou os seus recursos para diversas actividades, nomeadamente a Linha SOS Imigrante para receber chamadas sobre esta temática e a UAVIDRE - Unidade de Apoio à Vítima Imigrante de Discriminação Racial ou Étnica, como estrutura de referência para apoio jurídico e psicológico.

Em 2009 foi produzido e distribuído um folheto informativo sobre Mutilação Genital Feminina, destinado a mulheres, raparigas, meninas e famílias em risco de MGF ou que já tenham sido sujeitas a esta prática, bem como às comunidades onde a MGF existe. Destina-se, também, a profissionais com intervenção directa em áreas como a saúde, educação, serviços sociais, justiça e cooperação para o desenvolvimento, bem como aos órgãos do poder local e às lideranças religiosas e comunitárias. Este folheto pretende, ainda, constituir-se como um instrumento essencial para a integração da perspectiva de género nas práticas sociais e quotidianas, públicas e privadas, de mulheres e de homens. Até 7 de Maio de 2010 foram distribuídos 16.554 pelos organismos que constituem o Grupo Inter-sectorial sobre MGF. Da parte da CIG, os 5.534 foram distribuídos por entidades tão diversas como câmaras municipais, grupos parlamentares, estabelecimentos de ensino, embaixadas, SEF, organismos públicos da Igualdade e da Saúde dos Países da CPLP, Associações de Professores/as, centros de investigação, organismos públicos estratégicos, bem como organizações várias que operam em contextos socialmente desfavorecidos e com intervenção territorial em bairros com predominância de população de origem africana (Cova da Moura, Cruz Vermelha, Quinta da Princesa etc.).

Destaque, também, para a realização de evento sobre a MGF no Dia Internacional dos Direitos Humanos (10 de Dezembro de 2009), com a participação e implicação da CPLP e para o seminário realizado em 8 de Fevereiro de 2010 intitulado “Pelo fim da Mutilação Genital Feminina”.

Outras acções merecem destaque:

- Preenchimento de um questionário sobre Práticas tradicionais nefastas na União Europeia. À CIG coube o preenchimento da parte que se refere à Mutilação Genital Feminina.
- No Seminário Internacional “Pelo Fim da Mutilação Genital Feminina”, disseminaram-se algumas publicações editadas pela CIG, designadamente: folheto sobre MGF; Igualdade de Género em Portugal; Guia para o *Mainstreaming* de Género – Cidadania e Inclusão Social; Violência de Género – Inquérito Nacional sobre a Violência exercida contra Mulheres e Homens; e materiais sobre violência de género/violência doméstica.
- Sessão sobre Mutilação Genital Feminina em Aveiro.
- Produção de cerca de 6 mil exemplares de uma versão do folheto sobre MGF destinada à Guiné.
- Preparação da disseminação de 2.000 folhetos sobre MGF no Aeroporto de Lisboa.
- O Observatório da Imigração publicou, na sua Colecção Teses, um número específico sobre a temática da MGF: O Corte dos Genitais Femininos em Portugal: o caso das Guineenses. Estudo Exploratório (Autora: Carla Martingo), n.º 22, de Agosto de 2009.

Sob a **medida G** – “dar continuidade à promoção de estudos na área da violência de género, nomeadamente, através da articulação com Universidades e Centros de Investigação” – foram realizadas as seguintes iniciativas:

- Publicações da colecção “Violência de Género - Compreender para intervir”, n.º 1, 2, 3 e 4, com tiragem de 4.000 exemplares de cada.
- Apresentação pública de Inquérito Nacional sobre Violência de Género.
- Estudo sobre o Homicídio Conjugal em Portugal.

Em 2008, na sequência do Protocolo de cooperação celebrado entre a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), foi aberto concurso público para financiamento de projectos de Investigação Científica e de Desenvolvimento Tecnológico no domínio das Relações Sociais de Género e

das Políticas para a Igualdade entre Mulheres e Homens em Portugal. Os projectos a apoiar deveriam ter em conta, entre diferentes temáticas relevantes para as políticas para a igualdade de género, a violência de género. Os projectos aprovados nesta área específica foram os seguintes: “Amor, Medo e Poder: percursos de vida para a não violência”. Maria José de Sousa Magalhães, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCE/UP). 65.000€; “O género do direito e da justiça de família - As desigualdades e violência de género na transformação da lei de família e nas decisões dos Tribunais de Família e Menores”. João António Fernandes Pedroso, Centro de Estudos Sociais (CES). 62.088€; “Trajectórias de Vida de Reclusas Estrangeiras nas prisões portuguesas: Um estudo sobre criminalidade, violência e relações género”. Raquel Maria Navais de Carvalho Matos, Universidade Católica Portuguesa (UCP). 40.348€; “Trajectórias de Esperança: itinerários institucionais de mulheres em situação de violência doméstica”. Boaventura de Sousa Santos, Centro de Estudos Sociais (CES). 75.550€; “Stalking em Portugal: Prevalência, Impacto e Intervenção”. Marlene Matos, Universidade do Minho (UM). 58.000€; e “Mulheres nas Esquadras: Crimes de violência e relações de género”. Susana Soares Branco Durão, Instituto de Ciências Sociais (ICS/UL). 37.000€.

Quadro 5.2 – Tipologia 7.3 / 8.7.3 / 9.7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais

Área de intervenção	N.º	%	% (N=80)
Conciliação	18	11,8	22,5
Cidadania	9	5,9	11,3
Cultura	1	0,7	1,3
Desporto	2	1,3	2,5
Empreendedorismo Feminino	2	1,3	2,5
Igualdade de género	56	36,6	70,0
Poder e tomada de decisão	4	2,6	5,0
Saúde	7	4,6	8,8
Saúde sexual e reprodutiva	2	1,3	2,5
Tráfico de Pessoas	3	2,0	3,8
Violência de género	47	30,7	58,8
Inclusão	1	0,7	1,3
Imigração	1	0,7	1,3
	153	100,0	

Uma última nota para mencionar que no âmbito da Tipologia 7.3 / 8.7.3 / 9.7.3 do POPH - Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais – foram aprovados 47 projectos na área violência de género e, na segunda fase, 2 sobre violência de género, 6 sobre violência doméstica, 15 sobre Igualdade de Género e Violência de Género, 1 sobre Igualdade de Género, Violência Doméstica e Tráfico de Seres Humanos, 1 sobre Igualdade de Género, Conciliação da vida familiar e profissional e Violência Doméstica e 1 sobre Violência de Género Violência Doméstica Igualdade de Género.

Quadro 5.3 – Tipologia 7.3 / 8.7.3 / 9.7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais (2ª fase)

Área de intervenção	N.º	%
Igualdade de Género	8	15,4
Poder e Tomada de Decisão	2	3,8
Conciliação entre a vida familiar, profissional e pessoal	3	5,8
Desporto	6	11,5
Saúde Sexual e Reprodutiva	2	3,8
Prostituição	1	1,9
Empreendedorismo das Mulheres	1	1,9
Tráfico de Seres Humanos	3	5,8
Violência de Género	2	3,8
Violência Doméstica	6	11,5
Igualdade de Género e Violência de Género	15	28,8
Igualdade de Género, Violência Doméstica e Tráfico de Seres Humanos	1	1,9
Igualdade de Género, Conciliação da vida familiar e profissional e Violência Doméstica	1	1,9
Violência de Género Violência Doméstica Igualdade de Género	1	1,9
Total	52	100,0

Estes projectos estão a ser desenvolvidos maioritariamente por ONGM e por ADL. Consoante o âmbito específico do projecto, o seu desenvolvimento pode contribuir para as diversas medidas incluídas nesta área.

b) Eficácia e impacto na violência de género

Neste ponto sintetizamos alguns dos aspectos que, no entender das pessoas por nós entrevistadas, são fundamentais quer para a avaliação do presente PNI, quer para a realização de um IV PNI. A parca informação relativa à execução desta área, nomeadamente por parte dos Ministérios envolvidos, dificultou uma avaliação mais detalhada. É ainda de sublinhar que a informação por nós recebida contendo a execução das medidas constantes nesta área não seguiu os indicadores de resultado definidos no PNI, o que demonstra que, ou estes não eram adequados à execução das medidas, ou que as medidas não foram, efectivamente, realizadas.

Há um amplo consenso quanto à importância dos diferentes Planos Nacionais – PNI, PNCVD e PNCTSH – no combate à violência de género em geral e, em particular, no que diz respeito à violência doméstica. Tal importância é visível, sobretudo, nas respostas dadas às vítimas e na maior consciencialização da opinião pública para a gravidade da violência doméstica.

Acho que tem havido uma grande evolução nas questões da violência em Portugal; conquistou a agenda pública e política e é aí que tem que estar. E aquilo que também é o nosso papel, o papel das organizações, é melhorar cada vez mais esse sistema. Estamos a fazer um percurso, os políticos e as organizações. Acho importante a existência dos planos nacionais, quer para a igualdade, quer para o tráfico, quer para a violência. Também é importante a existência de grupos de trabalho específicos dentro das organizações com uma competência nesta matéria, quer na CIG, quer na própria Segurança Social, que hoje já tem gente a trabalhar só para as questões da violência, o que não existia há uns anos atrás, e o facto de termos uma Secretária de Estado para a Igualdade. Hoje em dia, temos mais legislação específica sobre esta matéria. Há definição de metas, de estratégias. É um percurso que se está a fazer e que é importante. Há campanhas de sensibilização, há vários projectos no âmbito do plano POPH, não só agora, mas anteriormente também da pequena subvenção nesta área. (...) Vejo que há pontos muito positivos em tudo isso. É claro que há sempre qualquer coisa mais a fazer. (E109)

Essa consciencialização está presente no aumento do número das denúncias. Segundo os dados apresentados pela GNR e pela PSP, no período entre 2003 e 2008, tem-se vindo a registar um aumento do número de ocorrências por casos de violência doméstica junto da GNR. O mesmo se passa em relação às queixas apresentadas à PSP. Em 2003, a PSP, por exemplo, registou 10.005 ilícitos (um aumento de 25%) e em 2004 verificaram-se 8.453 crimes (um decréscimo de 15,5%). Em 2008, a PSP registou 14.848

ocorrências de violência doméstica. A tendência de crescimento é ainda mais notória se retrocedermos a 2000, provavelmente devido a ter sido nesta data que a natureza do crime se tornou pública, podendo ser denunciado por terceiros e não exigindo que seja a vítima a apresentar queixa pessoalmente. Às duas forças de segurança foram participadas 23.452 ocorrências no âmbito da violência doméstica em 2008.

De acordo com as fontes, o aumento do número de situações relatadas não traduz necessariamente um real aumento de casos, mas antes uma maior visibilidade do fenómeno e consequente sensibilização, tanto da opinião pública, quanto das forças de segurança para esta problemática e para a denúncia deste tipo de criminalidade.

Contudo, segundo algumas opiniões, há aqui dois aspectos a ter em consideração: (1) esta maior consciencialização está muito localizada na violência doméstica; (2) a percepção destas diferentes formas de violência – seja a violência doméstica ou o tráfico – como uma discriminação de género grave ainda não está totalmente conseguida. Esta opinião obriga a um repensar da efectividade da articulação do PNI com os outros Planos, nomeadamente com o PNCTSH e o PNCVD.

De acordo com as opiniões de pessoas envolvidas na articulação entre Planos (sobretudo entre o PNI, PNCVD e PNCTSH), esta decorre naturalmente no decurso da execução das medidas constantes em cada plano:

Há sempre articulação. Não há propriamente reuniões, mas há planos e tem a ver com as medidas específicas que eles têm. Os outros podem-nos solicitar apoio nas medidas que eles têm do ponto de vista da execução e que são atribuídas. No relatório de execução do PNAI pode ver-se claramente quais são as medidas que são executadas, por quem, como, e em que medida... portanto há esta articulação muito próxima até porque a pessoa que é o coordenador de um outro Plano é representante na comissão técnica de apoio à execução do outro. Há aqui esta ligação que é umbilical e que advém de toda esta situação e, portanto, é perfeitamente possível estabelecer todas essas dinâmicas (E55).

A articulação entre o PNI e o PNCVD também está prevista através do Grupo Saúde, Justiça e Segurança, como refere uma técnica da CIG:

A ideia é regularmente reunirmos com os representantes, para debater com eles o que é que está ser feito nos três planos. No caso do núcleo de violência doméstica, nós temos a coordenação da justiça e a segurança. Portanto, todas as questões de justiça e segurança dos três Planos, mas sobretudo da violência do PNI, são debatidas nessa reunião. Portanto,

essa é uma aproximação que fazemos. Depois nós fazemos muitas aproximações, não com medidas específicas que estão aqui, mas de áreas que nos parecem, ou que tecnicamente fazem sentido que estejam pessoas dos dois Planos. Dou-lhe um exemplo: questões da saúde. Um exemplo muito concreto, o Hospital Amadora-Sintra. Estamos neste momento a trabalhar com eles, que são das maiores urgências hospitalares do país. Porque as questões de violência doméstica são prementes no concelho, mas pelos vistos não são sinalizadas à entrada nas urgências, o que nos causa uma perplexidade. E temos também o dado de que é o hospital com mais casos identificados de situações de mutilação genital feminina, porque tem uma população imigrante. Quando são temáticas que transversalmente cruzam com este Plano, a equipa que gere o outro Plano intervém. (...) Pronto, temos os grupos de trabalho que são partilhados. (E22)

Apesar da articulação que é realizada, as pessoas entrevistadas apontaram falhas, nomeadamente por haver um enfoque maior na violência doméstica quando se fala em violência de género:

Os núcleos de violência doméstica não trabalham as questões do assédio. Lá está, porque o paradigma é a violência de género, mas depois este Plano está muito pensado na óptica da violência doméstica. As questões de género aparecem enquanto denominador teórico, mas depois as acções estão previstas muito nas questões da violência familiar. (E23)

Opinião semelhante é sustentada por uma outra técnica da CIG:

Era suposto os Grupos de Trabalho responderem aos três planos. O da justiça, coordenado pela violência, só trabalhou o PNCVD. Nunca houve nenhuma preocupação por cruzar. Houve depois aqui algum esforço a partir de um dado momento, por parte de quem coordenava os núcleos, de tentar estar presente nas reuniões coordenadas por cada uma das pessoas que coordenava os Grupos de Trabalho. Quando nos reunimos e dissemos “não faz sentido, estamos em linhas paralelas, como é que é?”, surgiu a ideia de ver se conseguíamos, não estando quem coordenava os outros grupos, pelo menos estar alguém dos outros núcleos para poder de alguma forma acompanhar as outras reuniões. Ainda se fez isso, mas já foi numa fase muito tardia, onde cada Grupo de Trabalho aquilo que estava a fazer já estava na lógica ou do PNCVD, no caso da justiça, ou do PNI, no caso dos outros. Ainda que nos casos dos outros muitas vezes surjam questões ligadas à violência, nomeadamente do Grupo de Trabalho da inclusão, onde as pessoas que vinham da Segurança Social levantavam a questão do que estavam a fazer, das casas abrigos... Isto colocou-se, como se colocou a MGF no caso da saúde, como uma forma de violência como outra qualquer... Ou seja, tivemos aqui alguns momentos, mas em relação ao tráfico nunca houve qualquer relação. Nós não sabemos o que tem sido feito a nível da justiça; tudo o que foi feito está canalizado para a área da violência, e tivemos alguma dificuldade em desenvolver as medidas, ou tentar encontrar pessoas interlocutoras na área da justiça para as medidas relativas ao PNI (...). (E22)

Emergindo estas dificuldades mais como uma questão de conteúdos do que propriamente uma questão prática, defendem uma maior clarificação no PNI dos diferentes tipos de violência:

Eu vou-lhe ser honesta. Eu não me revejo nesta estrutura, porque acho que isso é complexo, é espartilhado. Eu pessoalmente acho que a estrutura do PNI é de difícil entendimento, para quem está dentro da casa. Agora imagine para quem está fora. (...) Para mim, no PNI, incluindo a parte da violência do PNI, as coisas aparecem um bocadinho desfasadas umas das outras. E, portanto, acho que deveria haver um entrosamento maior entre os dois planos, muito na óptica da violência de género. (...) E acho que uma das coisas que tem que ficar clara nos dois Planos que se seguem é o que é violência de género, o que é violência doméstica, o que é que é a violência familiar e onde é que isto se espelha. E, de facto, uma estrutura mais *friendly*. (E23)

A este respeito foi-nos dado um exemplo concreto de qual poderia ser um modo de intervenção do PNI no âmbito da violência de género:

Dissemos que não fazia sentido fazer formação sobre Violência Doméstica para escolas, não faz sentido! Faz sentido introduzir módulos sobre a violência, para dar à escola o que elas precisam para resolver as situações com as quais se vão confrontar. Faz sentido desenvolver formação sobre representações sociais, relações sociais de género, porque é aí que está a razão do fenómeno dessa violência. E fizemos esta contraproposta. A formação que fizemos foi sobre violência e representações sociais de género, onde integrámos a violência como uma componente. Aí fizemos a ligação de alguma forma com o PNCVD. (...) (E22)

A identificação da violência de género quase exclusivamente com a violência doméstica tem influência na execução de todas as outras medidas. Como nos informaram, a execução das medidas B, D e E centrou-se na violência doméstica, e porventura no tráfico de pessoas, e não na violência de género em geral. Neste sentido, não se pode falar de uma execução plena destas medidas, ainda que algumas acções tenham sido desenvolvidas. Note-se que várias destas opiniões partem de pessoas envolvidas na execução dos próprios Planos.

Um exemplo paradigmático é o incipiente investimento na prevenção e no combate ao assédio sexual e moral (medida c). O entendimento geral parece ser o de que, contrariamente à violência doméstica e ao tráfico sexual, outras formas de violência como o assédio sexual têm merecido uma menor dedicação. A ausência de um conhecimento disseminado acaba por ser decisivo na consciencialização ao nível dos direitos e,

consequentemente, na capacitação das pessoas em situação de assédio. Neste sentido segue a opinião de uma Conselheira para a Igualdade:

Nas áreas da violência acho que há algum desequilíbrio. Nem todas essas áreas têm a mesma dedicação. Por exemplo, tem havido muita campanha e muito positiva ao nível da mutilação genital feminina. Agora, se pensarmos por exemplo no assédio sexual, se calhar há aí muito trabalho para fazer. É de facto algo que violenta o trabalhador no seu local de trabalho. (...) E se há pouquíssimas queixas é porque as pessoas não se queixam, porque a realidade existe. E todos nós sabemos que existe e às vezes, se calhar de uma forma ou de outra, todas nós já sentimos alguma insinuação. (...) E a pessoa o que é que faz? Se calhar muitas vezes opta por sair, procurar outra alternativa. De facto, em vez de se queixar, entretanto acaba por sair. (E67)

O Inquérito Nacional sobre a Violência exercida contra Mulheres e Homens demonstra precisamente que o assédio sexual é uma realidade, ainda que estatisticamente menos expressiva do que a violência doméstica (Lisboa *et al*, 2008). Seguindo a tipologia definida no âmbito deste inquérito, são duas as categorias que apontam para situações de assédio sexual: os actos que incluem as frases de duplo sentido com conotação sexual, obscenidades com objectivo de assédio, o envio de mensagens escritas com o objectivo de assédio; e a tentativa de contacto físico com conotação sexual e a exibição de órgãos sexuais de modo a sentir-se ofendida (idem: 100). Os resultados deste inquérito indicaram: 35 actos que incluem as frases de duplo sentido com conotação sexual, 30 casos de obscenidades com objectivo de assédio, 22 casos em que a pessoa foi alvo de mensagens escritas com o objectivo de assédio, 26 casos em que houve uma tentativa forçada de contacto físico com conotação sexual e 17 casos em que houve uma exibição ofensiva de órgãos sexuais

As medidas nesta área específica devem passar por uma forte sensibilização da administração pública e do sector privado, pela realização de campanhas mediáticas e pelo financiamento de estudos científicos que permitam obter um conhecimento mais profundo da realidade do assédio. Como referia uma pessoa entrevistada, é fundamental que o constante no PNI em termos de assédio moral e sexual expresse uma real vontade política em denunciar as situações existentes e em dirimir esta forma de violência.

Outras opiniões, como a explanada por uma dirigente de ONG, apontam para o reforço da acção da CITE nesta matéria específica:

(...) A nossa opinião é que houve retirada de poderes à CITE, e as competências não foram retomadas. E em relação às nossas preocupações - a violência nos locais de trabalho, a conciliação trabalho/família, a valorização profissional dos trabalhadores -, houve coisas que passaram para a CIG e nós não vimos nada. (E88)

A medida E foi bastante mencionada nas entrevistas realizadas. O acesso ao direito é visto como um aspecto basilar cujo investimento deve ser contínuo e, até, reforçado. Esta é uma área onde várias iniciativas, em particular legislativas, têm vindo a ser implementadas. Contudo, não obstante as modificações legais, as entrevistas realizadas parecem sugerir que há ainda um longo caminho a efectuar na sensibilização de juízes/as e magistrados/as do Ministério Público para as questões da violência contra mulheres em geral, e da violência doméstica em particular:

A CIG não é um órgão que legisla. E, essencialmente, as dificuldades advêm da morosidade que é fazer alterações legislativas. Portanto, não só de fazer essas alterações como depois essas alterações legislativas passarem para a prática. Nós neste período tivemos dois grandes marcos de alterações legislativas. Um em 2007, em Setembro, com a reformulação do Código Penal. E, depois, a Lei 112/2009 que regulamenta todas as questões relacionadas com esta temática. Lei que ainda está a ser regulamentada em muitos aspectos.(...) E, portanto, isto são alterações que vão mexer estruturalmente com uma série de coisas. Desde o papel das entidades públicas, ao papel das entidades privadas que dão apoio e trabalham nesta área. Depois as dificuldades que temos têm muitas vezes a ver com a aplicação e com a celeridade da justiça. Porque nós temos um óptimo enquadramento legal. Posso dizer que temos dos melhores enquadramentos legais da Europa e estamos em consonância com quase todas as orientações do Conselho da Europa e das Nações Unidas. Mas na prática nós sabemos que a justiça é morosa, que nem sempre podemos garantir a protecção adequada às pessoas. Portanto, isso deixa-nos aqui uma série de paradoxos. O crime é público e, por isso, nós temos o dever de incitar os cidadãos e as cidadãs a denunciarem e não pactuarem. Mas depois levantam-se questões: “Está bem. Eu denuncio e a pessoa fica em maior risco porque continua a coabitar com a pessoa que a agride”. É sabido que, quando se apresenta queixa, o risco de agressão grave aumenta. Se não temos aqui um conjunto de medidas que se colem às decisões das pessoas, torna-se complicado. (E23)

Tal verifica-se a vários níveis: em decisões judiciais que nem sempre valorizam a violência exercida sobre as mulheres; em medidas de coacção que não protegem as vítimas; em sanções que traduzem um sentimento de impunidade pelos agressores; em processos demasiadamente morosos e em indemnizações insuficientes atribuídas às vítimas. A título de exemplo refira-se que, no que concerne ao tipo de sanções aplicadas

aos agressores, no âmbito do crime tipificado como violência doméstica, há uma tendência para o juiz aplicar a pena de multa, sempre que possível, em detrimento da pena de prisão, pelo menos quando o arguido é primário. As excepções surgem em casos de especial gravidade ou reincidência, quando há uma opção pela pena de prisão, ainda que não efectiva, em especial pela suspensão da execução da mesma, subordinada ao cumprimento por parte do condenado de determinadas injunções e regras de conduta⁶². No que se refere às medidas de coacção estas continuam a não proteger as vítimas, aplicando-se à maioria dos arguidos no âmbito de processos de violência doméstica o termo de identidade e residência (em 95,6% dos processos entre 1998-2006).

Neste sentido é crucial falar-se não apenas de acesso ao direito, mas igualmente de acesso à justiça. O primeiro é, sem dúvida, mais amplo, já que engloba também o direito à informação e consulta jurídicas e ao patrocínio judiciário. Do acesso ao direito depende, em grande medida, o acesso à justiça, isto é, o recurso a um tribunal com a finalidade de obter dele uma decisão jurídica sobre uma questão juridicamente relevante, isto é, permitir-se às vítimas um processo célere e justo nas suas consequências, seja em termos de penalização do agressor, seja na reparação dos danos sofridos pela vítima.

É praticamente unânime entre o conjunto de entrevistados/as que esta sensibilização tem ocorrido com particular incidência nas forças policiais, que nos últimos anos demonstraram uma notória preocupação com o problema da violência doméstica e, assim, investiram na especialização e formação dos/as agentes nessa matéria. Isto é particularmente importante no caso das chamadas polícias de proximidade – Polícia de Segurança Pública (PSP) e Guarda Nacional Republicana (GNR) – que surgem na primeira linha das denúncias:

⁶² Tem havido um aumento do número de arguidos que vão a julgamento pelo crime de “maus-tratos de cônjuge ou análogo”, tendo crescido, igualmente, o número de condenações. A percentagem de condenações neste tipo de crime tem crescido um ponto percentual em todos os anos relativamente à categoria em que se encontra: crimes contra as pessoas. No entanto, quando analisamos as penas em que os agressores são condenados, verificamos que há uma clara prevalência da pena de prisão suspensa (com um média aproximada de 58,2% do total de condenações entre 1998 e 2006), seguida da prisão suspensa com sujeição a deveres e regras de conduta (com uma média de 30,5% para o mesmo período) e, já bastante distanciada, surge a prisão efectiva com uma média de 6,5% do total de condenações. A pena de prisão suspensa, associada a uma ausência de tratamento do agressor, pode, conforme expressaram algumas opiniões, sugerir um certo sentimento de impunidade.

(...) Fazemos um trabalho excepcional sobre a violência doméstica, posso-lhe dizer que a qualquer esquadra que vá neste momento apresentar uma queixa de violência doméstica, os elementos estão perfeitamente preparados para fazer o encaminhamento das vítimas, fazer a denúncia, fazer o encaminhamento dos menores, tudo. É um procedimento que está perfeitamente consolidado. Claro que temos formação específica – lá está mais uma vez – acções de sensibilização, formação específica, mas também porque houve de alguma forma pressão. Hoje a violência doméstica é algo... eu costumo dizer que é o crime da moda. Nós com um crime de violência doméstica somos capazes de ter um mandato de busca para uma residência, algo que noutro tipo de crime qualquer... é uma coisa completamente diferente. Na semana passada recebemos um inquérito de violência doméstica investigado no prazo de 10 dias só porque o senhor tinha uma arma em casa, fez uma ameaça e houve logo um processo considerado prioritário e uma investigação urgente para nos 10 dias fazermos todas as diligências da investigação. No entanto todo o efectivo da PSP está perfeitamente elucidado e enquadrado no que diz respeito a esta realidade, são mecanismos que já estão de tal forma criados que facilmente é feita a denúncia, nós começamos logo a fazer o trabalho no terreno e quando o processo chega lá num prazo muito curto tentamos que seja de facto o mais curto possível já vai com um conjunto de informação que permite ao procurador determinar uma medida de caução qualquer. (...) Houve sensibilização. Claro que a repressão funciona e é o crime da moda, a comunicação social também contribui para isso mas o que é certo é que nós adaptamo-nos a essa realidade. (E110)

Embora pessoal técnico da CIDM, dirigentes de ONG e elementos das forças de segurança refiram que se notam algumas mudanças positivas nesta matéria, captámos algumas opiniões que sugerem uma maior especialização dos serviços e formação dos operadores judiciais, bem como uma maior sensibilização da parte de magistrados/as judiciais e do Ministério Público (MP). Esta é a opinião de uma dirigente de ONG:

A sensibilidade das magistraturas para esta área é um campo que temos muito que trabalhar, e vemos isso só pelos julgamentos, que é uma tortura em que a mulher tem que provar que é uma vítima decente e que é realmente uma verdadeira vítima, para o indivíduo ser condenado. E condenado ao que sabemos que é pena suspensa ou pouco mais. (...) O que vemos é que começa a haver pessoas conhecedoras e preocupadas com a teorização da violência em termos jurídico-penais, que saem com artigos em que percebemos que são pessoas que pensaram, que estão a fundamentar dentro das leis e da dogmática jurídica as questões. (...) O próprio CEJ na formação de magistrados tem incluído as questões da violência, não como nós entendemos, mas tem aflorado as questões da violência doméstica, o que não víamos há alguns anos atrás. Estão também nos planos, nos grupos de segurança e justiça, e participam. Hoje em dia, é muito normal já ver magistrados em congressos, em debates, em seminários falando sobre estas questões e colocando questões controversas e controvertidas, mas isso demonstra um avanço. Acho que isto é um avanço, são passos numa direcção. (E109)

Os protocolos nestas matérias com o CEJ são fundamentais acreditando algumas pessoas que os resultados destas formações irão surgir a médio/ longo prazo. Iniciativas semelhantes com a Ordem dos Advogados, inclusive ao nível da formação e não apenas no patrocínio jurídico, também seriam desejáveis.

Alertaram-nos, contudo, que a obtenção, por exemplo, de uma decisão judicial mais justa não pressupõe apenas um envolvimento e sensibilização dos operadores judiciários, mas também de outras classes profissionais tidas como fundamentais, como é o caso da saúde:

A questão da decisão judicial mexe com muitas coisas. Mexe na questão da falta de provas. Isto significa, por exemplo, que os profissionais de saúde também têm que ser trabalhados porque muitas das provas físicas, os relatórios médicos, nem sempre apontam para as questões. Apesar de o profissional de saúde perceber que aquilo não foi nem uma queda nem foi qualquer coisa, isso não fica plasmado no relatório clínico. E é fulcral que o relatório clínico indique qualquer coisa como: “Estas lesões não são compatíveis com a descrição apresentada pelo doente”. E o magistrado percebe o que é que está ali escrito, não é? É preciso elucidar os profissionais de saúde, no sentido de eles perceberem que eles têm um papel relevante na constituição da prova para julgamento. E é preciso trabalhar os magistrados, no sentido de se perceberem que aquele crime ali em questão tem que ter uma punição compatível com as lesões que provoca no tempo, e não só a nódoa negra, não é? Porque não é a nódoa negra que magoa mais. Quer dizer, a nódoa negra passa com o tempo. O problema é tudo o que isso implica, não é? (E23)

Um problema apontado à execução desta medida tem a ver, no entanto, com o facto de o investimento no acesso ao direito, quer em termos de legislação, quer na promoção de formação, estar mais relacionado com a violência doméstica do que propriamente com a violência de género. Neste sentido, a execução da medida E acaba por estar condicionada:

Eu posso-lhe dizer que foram trabalhadas durante o III Plano o acesso ao direito por parte das vítimas de violência doméstica, e não de violência de género. Porque depois há uma incompatibilidade, as coisas não jogam, não é? Estas questões teóricas têm que ser muito bem equacionadas nos próximos Planos. Isto [PNI] é muito mais abrangente do que isto [PNCVD] e isto [PNCVD] tem especificidades que isto [PNI] não tem. (E23)

A dificuldade em transpor as questões específicas dos diferentes tipos de violência para questões mais gerais, relacionadas com a importância do género na emergência e consolidação de múltiplas formas de violência, está também presente nas medidas F e G,

em particular na primeira e no que se refere especificamente à promoção do conhecimento sobre a violência de género. A promoção de conhecimento e a divulgação desse conhecimento são instrumentos muito relevantes para uma maior sensibilidade da sociedade para com a violência de género e para um maior *empowerment* das vítimas.

Um exemplo paradigmático do desconhecimento de formas específicas de violência, e da violação de direitos que esse acto implica, é a violação sexual, em especial no âmbito de uma relação afectiva. Um inquérito realizado em 1993 e 2001 pelo Centro de Estudos Sociais que procurava auscultar as opiniões e representações dos cidadãos e cidadãs relativamente à justiça e à administração dos tribunais, dá conta desta questão (Santos et al., 1996). Perguntou-se aos inquiridos e inquiridas se “a mulher pode recorrer ao tribunal contra o marido que a forçou a ter relações sexuais contra a sua vontade?”, 68,7%, em 1993 e 73,4%, em 2001, dos/as inquiridos/as responderam afirmativamente. Curiosamente, foram as mulheres a errar mais na resposta a esta questão, o que pode estar relacionado com as suas próprias experiências pessoais. As mesmas questões foram repetidas na Sondagem que efectuámos em 2007 para a avaliação do II PNI, constatando-se uma tendência semelhante: obteve-se um total de 87,9% de respostas correctas, contra 11,3% de respostas erradas. Também aqui se verificou que foram as mulheres que deram um maior número de respostas erradas (29 respostas erradas por homens e 41 respostas erradas dadas por mulheres). No âmbito do presente estudo foi igualmente realizada uma sondagem de opinião onde se aplicou novamente esta questão: 88,7% responderam afirmativamente e 7,1% afirmaram não ser possível uma mulher recorrer a tribunal para solucionar este tipo de conflito. Houve, percentualmente, uma diminuição do grau de desconhecimento; no entanto é de assinalar que, de um universo de 603 pessoas, 43 pessoas ainda entendem que uma mulher não pode recorrer a tribunal contra o marido que a forçou a ter relações sexuais contra a sua vontade e 25 afirmaram não saber responder a esta questão. A percentagem de respostas erradas continua a ser superior nas mulheres (8,1%) comparativamente com os homens (6,1%).

Neste sentido, a aposta em campanhas fortes, altamente disseminadas e dirigidas

para públicos alvo específicos são elementares. No âmbito da violência de género, e embora não constem especificamente do III PNI, foram-nos referenciados o tráfico de seres humanos e a violência doméstica como aqueles modos de violência mais mediáticos e, por isso, com uma crescente sensibilização. Para tal têm contribuído a realização das já referidas campanhas, de entre as quais é destacada pela maioria dos/as entrevistados/as, a campanha contra a violência no namoro. Segundo uma técnica da CIG:

Por exemplo, em relação à campanha do namoro, que tem um muro, essa campanha, ainda hoje, de todas as escolas do país, nos pedem que mandemos os folhetos. Aquela imagem ficou muito marcada nos miúdos, os professores continuam a pedir-nos os materiais para trabalharem com os miúdos as questões da violência de género. Fizemos depois alguns produtos que interessavam de alguma forma: lápis, pins... E ainda continua a ser a campanha que mais visibilidade tem, e que serve depois para trabalhar uma série de coisas (...). A última da violência já não funcionou tão bem. Era uma campanha ibero-americana que nós adaptámos para Portugal, e que em Portugal não teve a repercussão que teve em Espanha; ouvi bons ecos na imprensa espanhola, aqui não. Associámos figuras públicas, que os jovens identificassem, porque queríamos manter o *target* muito nos jovens... Não achei que funcionasse tão bem. Numa das nossas últimas acções de divulgação, tivemos inclusive elementos da selecção de rugby connosco, e as pessoas não associavam nem as questões da violência à campanha... talvez tenha havido ali também alguma má tradução. Tentámos colar muito uma tradução à língua espanhola. Não correu tudo bem. O spot televisivo correu bem, mas não tivemos capacidade financeira de o passar as vezes necessárias e nos tempos mais importantes para ela ter uma divulgação mais ampla. (E21)

Recorrendo, uma vez mais, à sondagem de opinião efectuada, procurámos, entre outras questões, conhecer o grau de conhecimento dos/as inquiridos/as relativamente às campanhas de promoção da igualdade entre mulheres e homens. Os resultados são apresentados no Quadro 4.4.

Quadro 5.4 – Campanhas de promoção da igualdade entre mulheres e homens conhecidas

	N	%
Contra a violência no namoro	12	2,0%
Pelo acesso das mulheres à política	26	4,3%
Contra o tráfico humano	9	1,5%
Pelo uso do preservativo feminino	2	0,3%
Pelo combate à violência sobre as mulheres	57	9,5%
Novos direitos de protecção à maternidade e à paternidade	16	2,7%

Contra a mutilação genital feminina	3	0,5%
Não se lembra de nenhuma	478	79,3%
Outra.	36	6,0%

Como é possível verificar, a falta de familiaridade com as campanhas realizadas é marcada por uma percentagem significativa (79,35%). Embora a campanha mais frequentemente mencionada nas entrevistas fosse a campanha contra a violência no namoro, o inquérito revelou um maior conhecimento (11,9% de homens e 7,1% de mulheres) das campanhas pelo combate à violência sobre as mulheres. Já no que respeita à mutilação genital feminina, que como vimos foi alvo de um investimento considerável, apenas 3 inquiridos/as afirmaram conhecer a campanha.

No que especificamente diz respeito à promoção do conhecimento relativamente à Mutilação Genital Feminina, foram tecidos alguns comentários críticos que queremos aqui dar conta. É entendimento de uma entrevistada que as diferentes iniciativas deveriam aludir à criação do grupo de trabalho intersectorial para a erradicação da mutilação genital feminina. As seguintes palavras de uma dirigente de ONG ilustram esta opinião:

Porque esse grupo, aliás, se pegarem no programa de acção vêem isso, foi criado no âmbito do III PNI, que é coordenado neste momento pela CIG e não há referência ao grupo! Aliás, o grupo foi criado e funcionou durante algum tempo no contexto da Secretaria de Estado da PCM, ainda com o Jorge Lacão. Depois, quando o programa foi aprovado e apresentado publicamente em 6 de Fevereiro de 2009, foi claro que o grupo seria mais um grupo de trabalho da CIG, e curiosamente não está ali [no documento da CIG que lista os grupos de trabalho]. Mais do que isso, este grupo tem-se mantido desde a sua criação. E eu que tenho acompanhado os outros grupos, acho que este é o grupo que produziu alguma coisa. Reuníamos mensalmente. O plano foi feito, foi acompanhado, e nunca isso aparece aí. Eu acho que é grave. É que além das ONG, este grupo tem representantes, que não são conselheiras, do ME, do MS, do IPAD... São várias. (...) Este grupo de trabalho apareceu porque havia enquadramento dentro do III PNI para que este grupo existisse. (E69)

No sentido da crítica anterior, há uma crítica mais geral imputada à execução da área 4 e que se prende com o papel das ONG. De acordo com algumas opiniões, e recorrendo ao exemplo do grupo que esteve na base da criação do Programa de Acção contra a Mutilação Genital Feminina, as dinâmicas das ONG que estão no terreno deveriam ser melhor canalizadas para a execução de algumas medidas. Segundo a opinião de uma técnica de ONG:

Eu acho que o Estado tem que ter um papel, o feminismo institucional tem de existir, quer dizer, deveria existir em todas as sociedades mas numa sociedade como a portuguesa tem que existir. (...) Eu creio que há outros países europeus que tendo planos e tendo o Estado como planificador, aproveitam muito melhor as sinergias da sociedade civil do que o nosso. Porque, de facto, há desperdício em termos daquilo que uma sociedade civil podia fazer e faz, anonimamente e com pouco dinheiro. É muito barato para o Estado, as ONG são baratas e cheias de boa vontade e de trabalho voluntário. De qualquer maneira eu acho que se houvesse, de facto, um outro tipo de trabalho com a sociedade civil e com as organizações não-governamentais (relativamente a direitos das mulheres), haver mais trabalho em comum, não haver aquela coisa, de um lado, estão as ONG e, de outro, está a CIG. (E82)

Para isso seria importante que o envolvimento das ONG ocorresse desde o momento da concepção do Plano, sendo acordadas *ab initio* as condições desse envolvimento com fixação dos apoios e dos mecanismos de prestação de contas a instituir.

5.3 – Conclusões

Várias organizações têm declarado, em diversos documentos e fóruns, que a violência de género é um obstáculo à concretização dos objectivos de igualdade, desenvolvimento e paz. Como tal, a vulnerabilidade, sobretudo das mulheres, à violência, viola e prejudica o uso pleno dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais.

A igualdade de género é um dos objectivos milenares para o desenvolvimento. A experiência tem demonstrado que as políticas que têm em primeiro plano a igualdade de género arrecadam mais sucessos na redução da pobreza, no melhoramento da saúde materna e infantil, no combate de doenças infecciosas e na redução da violência contra as mulheres. Assim, o empenho para eliminar a violência contra mulheres deve caminhar paralelamente com programas e políticas de fomentação da igualdade de género. Os PNI podem e devem ter aqui um papel fundamental ao abordar a violência de género globalmente considerada.

A área 4 não possibilita uma fácil avaliação. Um dos motivos prende-se com o facto de existirem Planos concretos para certas formas de violência, como é o caso do I PNCTSH e do III PNCVD. Os Planos, como instrumentos políticos, dão visibilidade a algumas formas de violência o que, por um lado, permite um maior investimento no seu combate e abre caminho para uma maior sensibilização dos vários públicos para com esse tipo de violência,

mas, por outro, pode contribuir, indirectamente, para que outras formas de violência, ainda que não menos graves, sejam uma aposta governativa menos significativa. Isto verifica-se a dois níveis: num menor investimento na execução de medidas relacionadas com violências outras que não têm um plano próprio; numa ausência de certas formas de violência. Foi-nos referido como exemplo paradigmático a violação e o abuso sexual:

A dimensão das questões do abuso sexual não aparece espelhada em nenhum dos Planos. Aqui aparece o assédio no contexto de trabalho, mas não só. As questões da agressão sexual, que são maioritariamente uma questão de violência de género, não aparecem em nenhum dos Planos. E têm contornos criminais e de apoio muito distintos do que tem uma situação de violência doméstica, de mutilação. (E23)

Não é por acaso que a grande maioria das pessoas entrevistadas se referia sistematicamente a acções realizadas no âmbito do III PNCVD para indicar actividades no âmbito da violência de género. Como consequência, várias iniciativas são imputadas a esses Planos e a esses tipos específicos de violência, sendo a violência de género em geral alvo de um menor investimento.

Parece-nos, pois, fundamental, e na esteira de algumas opiniões, que o PNI assuma uma postura de maior pro-actividade na coordenação dos diferentes Planos no que respeita especificamente às questões de género na violência. Se este nos parece que era o intuito inicial desta área no PNI, na prática constatamos que tal objectivo não foi totalmente alcançado:

Eu acho é que há dimensões da violência que não são de género. Há dimensões do tráfico que não são de género. E há dimensões da igualdade que não são de violência, felizmente. Portanto, se calhar o PNI, enquanto elemento aglutinador, deveria ficar com esta área que é denominador comum dos três planos. E depois estes vão ter que equacionar as outras coisas que são suas. (...) São três Planos, mas há aqui uma parte comum que é uma questão de violência de género. Mas depois há outras partes que não o são. E portanto os Planos têm de perspectivar isto. E, se calhar, esta parte poderá vir de facto no PNI, remetendo para os outros dois. (E23)

Acresce a esta dificuldade o facto de, como anteriormente referimos, ser fracamente insuficiente a informação cedida sobre as actividades indicadas como realizadas ao abrigo da área 4.

Não obstante estas dificuldades, o cálculo da taxa bruta de execução apontou para uma percentagem de 85,7%, valor idêntico ao calculado pela CIG. Considerámos apenas a

medida G como executada, sobretudo devido à abertura de um concurso público para financiamento de projectos de investigação científica e de desenvolvimento tecnológico no domínio das relações sociais de género. A medida C não tem uma execução reportada. Embora algumas actividades tenham sido imputadas pela CIG a esta medida, a verdade é que não focam especificamente a questão do assédio sexual e moral, como as pessoas entrevistadas, em particular técnicas da CIG, nos atestaram, não indo, pois, ao encontro dos indicadores de processo que consistem em promover acções de sensibilização/informação sobre assédio sexual, suas especificidades e consequências em entidades públicas e privadas e produzir e editar folhetos informativos sobre a questão do assédio sexual no trabalho.

Refira-se, ainda, que as iniciativas que nos foram indicadas nos parecem demasiado dispersas e pouco articuladas naquilo que deveria ser uma estratégia de combate à violência de género. Exemplo disso é o não envolvimento dos ministérios referidos como entidades executoras que, na avaliação que efectuaram sobre os contributos para a execução de medidas nesta área, não indicaram qualquer acção.

Antes de apresentarmos algumas recomendações, sintetizamos de seguida aqueles que, para nós, são os pontos fortes e as fragilidades da área “Violência de Género”:

Pontos fortes

- Positivo o facto de esta área surgir como independente;
- Incidência de algumas medidas a outras formas de violência que não apenas à violência doméstica, como aconteceu no II PNI;
- É de realçar a importância da presença de uma medida que almeje um maior acesso ao direito.

Fragilidades

- Défice de coordenação e articulação eficazes dos diferentes Planos;
- Não especificação do modo de interligação entre o III PNI e os outros Planos;
- Falta de centralização e de sistematização de informação qualitativa e quantitativa sobre violência de género;

- Ausência de uma referência na medida A ao Plano Nacional para a Saúde;
- Ausência de uma aposta mais vincada no combate a formas outras de violência que não são abarcadas por Planos específicos e que a avaliação do II PNI já mostrou serem alvo de um certo desinvestimento (como é o caso, por exemplo, do assédio sexual e moral);
- Um papel pouco activo por parte das conselheiras, em particular na sensibilização junto dos Ministérios para a assumpção desta problemática como uma prioridade e a carência de metas, cronogramas e estratégias específicas de concretização das medidas.

5.4 – Recomendações

A avaliação da execução das medidas do III PNI incluídas no ponto 4.1 suscitou um conjunto de questões que agora sintetizamos e traduzimos em recomendações para futuros planos.

165. O PNI deve assumir-se como aglutinador de todas as questões de género que emergem nos diferentes tipos de violência, não obstante as especificidades de cada um desses tipos. Este papel deve ser pensado - para agilizar a articulação entre planos que, como vimos nem sempre é clara – desde o momento de elaboração dos três Planos.
166. Tendo em conta a dificuldade na obtenção de dados actuais sólidos sobre a violência contra as mulheres em Portugal e as elevadas cifras negras que se estimam, podemos dizer que as medidas destinadas a ampliar o conhecimento de cada uma das formas de violência não se esgotam e merecem uma continuada renovação. O Sistema Integrado de Informação e Conhecimento ao reunir um conjunto de dados nesta matéria deu um passo relevante. Contudo, é necessário um maior esforço na reunião e disponibilização ao público em geral de dados mais diversificados (por exemplo, oriundos do sistema judiciário, mas também do sistema nacional de saúde, do instituto de segurança social, do Ministério do emprego e formação profissional, das mais variadas ONG, entre outros) não apenas sobre a violência doméstica, mas

sobre outras formas de violência de género. Recomendamos, assim, que a produção de informação sempre actualizada e de conhecimento sobre os diversos aspectos do fenómeno da violência de género seja uma prioridade do próximo Plano, de tal modo que todas as entidades envolvidas em políticas públicas direccionadas para este problema social se articulem sob coordenação da Secretaria de Estado da Igualdade.

167. Seria fundamental desenvolver estratégias de prevenção e auxílio às vítimas de assédio e abuso sexual, direccionadas maioritariamente aos trabalhadores e trabalhadoras. As medidas destinar-se-iam a aumentar a consciencialização das vítimas, dando-lhes a conhecer as vias de acção legal e denúncia.
168. As medidas na área específica do assédio sexual e moral devem passar por uma forte sensibilização da administração pública e do sector privado, pela realização de campanhas mediáticas e pelo financiamento de estudos científicos que permitam obter um conhecimento mais profundo desta realidade.
169. Deve haver uma franca aposta em acções de formação no âmbito da violência de género que sejam executadas ao abrigo deste Plano e não do PNCVD ou PNCTS, escapando, assim, às especificidades de tipos de violência particulares.
170. A identificação dos impactos graves e duradouros da violência de género tem contribuído para reconhecer esta problemática como um assunto de maior importância da saúde pública. Alguns estudos sobre vítimas de violência, cometidos por parceiros íntimos, em clínicas de saúde e espaços relacionados, têm documentado problemas como danos psicológicos, dores crónicas, dores de cabeça e enxaquecas, perda de memória, dores abdominais, problemas gastrointestinais, problemas ginecológicos e problemas mentais como depressões, abuso de drogas e de álcool, baixa auto-estima, medo, ansiedade, distúrbios de stress pós-traumático e tentativas de suicídio. Parece-nos, assim, urgente uma articulação nesta área entre PNI e PNS.
171. No seguimento da recomendação anterior, é necessário continuar a apostar na formação sobre a violência de género num contexto de igualdade de oportunidades, junto de públicos estratégicos como profissionais de saúde, operadores judiciais e

professores.

172. Adicionalmente aos problemas de saúde, a violência também prejudica a capacidade das mulheres no mercado de trabalho, de completar a educação, de cumprir actividades quotidianas e participar plena e activamente como membro da comunidade. O medo da violência abrevia as actividades nos espaços públicos, limita a participação em eventos sociais e educacionais e pode, seriamente, excluir as mulheres de alguns trabalhos. Assim, é fundamental que medidas como a medida B sejam concretizadas, ou seja, que haja uma sensibilização das empresas públicas e privadas para as questões de violência de género eficaz.

173. É nossa convicção que o PNI seria o espaço adequado para a potenciação de uma leitura da violência de género em diálogo com outras variáveis: raça, etnia, religião e orientação sexual, etc.. Por um lado, no que concerne às políticas de apoio a pessoas em situação de violência, é necessário ter em conta que as mulheres mais pobres necessitam de habitação segura; as mulheres imigrantes precisam de não ser ameaçadas com a deportação; as mulheres estrangeiras necessitam de intérpretes; são necessários serviços adaptados e que compreendam as especificidades que comportam algumas culturas e religiões; e serviços que não discriminem pessoas com uma orientação sexual não heterossexual. Por outro, é essencial ter em conta os estereótipos acerca das mulheres imigrantes que se reproduzem em determinados meios fundamentais, como por exemplo nos tribunais, nas polícias ou nos serviços de atendimento.

174. Permanecem bloqueios a um efectivo acesso ao direito e à justiça das mulheres vítimas de violência. É praticamente unânime entre as opiniões recolhidas que tem vindo a ser feito, nos últimos anos, um esforço por parte das forças de segurança no atendimento especializado às mulheres vítimas de violência doméstica, permanecendo obstáculos, não obstante algumas melhorias, no que concerne aos tribunais propriamente ditos. Devem ser feitas aqui algumas considerações. Em primeiro lugar, estes serviços devem ser estendidos a outros tipos de violência que não apenas a violência doméstica. Em segundo lugar, é fundamental continuar a apostar-se na sensibilização dos/das magistrados/as judiciais e do MP para com estas

questões. Em terceiro lugar, deve zelar-se pela efectivação prática de pagamento das indemnizações por danos corporais e por danos morais, sempre que estes existam, reclamados no âmbito de um processo judicial.

CAP. 6. PERSPECTIVA DE GÉNERO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A área 5 do III PNI é integralmente dedicada ao desenvolvimento da perspectiva de Género na União Europeia, no Plano Internacional e na Cooperação para o Desenvolvimento. O seu enquadramento justificativo toma como ponto de referência as prioridades do Programa do XVII Governo Constitucional, ao nível da política externa, que salientam a importância da participação activa do país nos vários organismos e instituições Internacionais e da União Europeia e do relançamento da política de cooperação. No preâmbulo desta área, não é clarificada, todavia, a relevância da integração da perspectiva de género ao nível da política externa. Apenas no enquadramento geral do Plano se enfatiza a importância de a construção da igualdade entre mulheres e homens se inscrever e influenciar activamente as correntes e estratégias de pensamento geradas nos organismos internacionais, e da UE de que Portugal faz parte, a fim de se integrar de forma sustentada a igualdade de género na cooperação para o desenvolvimento.

Esta área desdobra-se em três subáreas, a que correspondem três objectivos operacionais, desdobrados em 22 medidas. É positivo, relativamente ao II PNI, o alargamento da integração da perspectiva da igualdade de mulheres e homens à União Europeia e ao Plano Internacional (embora a separação destas duas áreas seja redundante e as suas medidas se justaponham), assim como a extensão e a amplitude das medidas ao nível da cooperação para o desenvolvimento. O documento que antecedeu este Plano contava apenas com a área da Cooperação com os países da Comunidade de Países de

Língua Portuguesa, cujos objectivos (dois) e medidas (duas) propostos eram pouco ambiciosos.

No que respeita aos protagonistas das medidas a implementar, regista-se alguma inovação, uma vez que não são as estruturas oficiais para a igualdade que aparecem como as principais encarregadas de executar as medidas da área 5 do Plano. A maior responsabilidade pela execução é assacada ao MNE, que surge em todas as medidas, conjunta ou isoladamente, enquanto a dupla PCM/CIG aparece em apenas 8 medidas, quase todas da subárea 5.3. (Cooperação para o Desenvolvimento). Esta definição de responsabilidades limitou a implementação do Plano, dado que o envolvimento da CIG revela ser um elemento fundamental para a execução das medidas, como, aliás, se concluiu em relação ao II PNI. Do mesmo modo, a grande diversidade de entidades responsáveis pela execução destas medidas, particularmente as respeitantes às subáreas 5.1 (União Europeia) e 5.2. (Plano Internacional), ainda que tenha permitido atenuar o efeito de baixos níveis de execução por parte dos organismos implicados, por via da desconcentração da responsabilização pelas medidas, terá também funcionado como um elemento desresponsabilizador, sobretudo para organismos que não priorizam os domínios de intervenção em causa.

Cabe aqui também a alusão à semelhança no desenho das duas primeiras subáreas que dão corpo a este domínio de intervenção. A similitude no desenho operacional faz coincidir as observações relativamente à concepção e execução das medidas previstas para o plano europeu com as previstas para o plano internacional. A sobreposição das duas subáreas, gerando redundância ao nível da implementação das acções, acaba por determinar resultados análogos, em termos de análise de execução. Na verdade, a justaposição dos conteúdos destas subáreas justificaria a sua união. Considerando que o plano da União Europeia está contido no Plano Internacional, a nossa análise reflecte esta fusão.

6.1 – Relações Internacionais (União Europeia e Plano Internacional)

6.1.1 – Avaliação *ex ante*

As primeiras subáreas respeitantes à União Europeia e ao Plano Internacional contam apenas com um objectivo operacional, respectivamente, o de contribuir para o desenvolvimento da perspectiva de género na UE como factor decisivo no aprofundamento do projecto europeu e no fortalecimento da coesão europeia, e o de contribuir para o desenvolvimento das abordagens internacionais em matéria de Igualdade de Género. Ambas se desdobram em seis medidas.

Na introdução aos objectivos e medidas da subárea 5.1, relativa à União Europeia, ganha centralidade a Declaração “Towards Gender Equality in European Union”, assinada por Portugal, Alemanha e Eslovénia no contexto do trabalho desenvolvido pelo Trio das Presidências da UE, na qual se sublinha a importância das políticas de igualdade de género para a coesão social, crescimento económico, prosperidade e competitividade. Todavia, não é visível a correspondência entre este enquadramento/justificação da intervenção e as medidas operativas. Vemos, por exemplo, que há um enfoque em medidas para promover a representação equilibrada de homens e mulheres nos organismos da UE, mas não se enquadra essa intervenção num problema ou necessidade. Similarmente, na subárea 5.2, relativa ao plano internacional, também não são identificadas as necessidades que estão na base da definição dos objectivos e das medidas. O enquadramento detém-se nas prioridades do Programa do Governo ao nível da política externa e na articulação com organismos internacionais.

Da análise do desenho operacional das medidas associadas às relações internacionais, ressalta também a formulação vaga da maioria das acções, sem enunciação de estratégias, instrumentos a utilizar, e grupos-alvo, o que redundou em entraves ao nível da sua execução. Por exemplo, pretende dar-se a conhecer os compromissos assumidos por Portugal no plano internacional em matéria de Igualdade de Género, mas não há qualquer indicação de estratégias a seguir nem dos/as destinatários/as dessa divulgação. A definição clara de públicos-alvo poderia facilitar a implementação e a avaliação das medidas.

Destacamos como positivo o envolvimento da população em geral, e não apenas das mulheres, na representação de medidas apresentadas (particularmente nas campanhas de sensibilização), afastando a concepção de que a desigualdade de género é um problema de mulheres.

Por outro lado, o grande enfoque nas medidas de sensibilização e divulgação, embora de grande importância nesta área, carecem de articulação com acções mais concretas e vinculativas. É, sem dúvida, importante sensibilizar a população para a importância da presença feminina na vida pública, não obstante, será necessário complementá-la com outro tipo de intervenção.

Com efeito, embora destaquemos como positiva a integração do plano das relações internacionais no III PNI, que representa uma inovação em relação ao documento anterior, as medidas mais ambiciosas que foram definidas para concretizar o seu objectivo têm uma definição imprecisa, fortemente constrangedora da intervenção. O carácter vago das medidas na maioria das vezes não é resolvido pelos indicadores, que, quando introduzidos, denotam alguma imprecisão e desalinho na sua composição. Por outro lado, apesar de relevante e coerente a sensibilização da população para a importância da presença feminina na vida pública, a aposta em acções de sensibilização e de divulgação, quando não acompanhadas de medidas mais específicas, restringe a intervenção e dificulta a aferição de resultados.

Seguidamente, começaremos por fazer a apresentação dos dados que recolhemos junto das várias entidades responsáveis pelas diversas medidas, seguida de uma apreciação mais detalhada das medidas, recorrendo a vários tipos de informação que colhemos a partir de um amplo leque de fontes.

6.1.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

Quadro 6.1 – Execução das medidas: Relações Internacionais (Subáreas 5.1. e 5.2)

Medidas	Executada	Parcialmente Executada*	Em progresso**	Informação Indisponível/vaga	Sem execução***	Minist/ Organ. Envolvidos
A/ – Defesa de políticas nacionais			X			MNE, PCM/CIG, MAOT, MJ MC, PCM/CITE, PCM/INE,
B – Representaç. equilibrada nos organismos				X		MNE, PCM/INE, MDN, CM/CIG, MJ, MAOT
C/D – Apoiar nomeação de mulheres				X		MNE, PCM/CIG, MDN, PCM/INE, MJ, MAOT
D/B – Divulgar postos vagos em organismos		X				MNE, MAOT, MC, MJ
E/F – Divulgar compromissos assumidos		X				MNE
F/E – Integrar directiv. recomend. estratégicas			X			MNE, PCM, MJ, MAOT, MAI, MDN
TOTAL = 6	0	2	2	2	0	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.^{\circ}$ Medidas Executadas + $N.^{\circ}$ de Medidas Parcialmente Executadas + $N.^{\circ}$ Medidas em progresso/ $N.^{\circ}$ TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $4/6 * 100 = 66,7\%$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.^{\circ}$ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna “executadas”)/ $N.^{\circ}$ TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $0/6 * 100 = 0\%$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.^{\circ}$ Medidas Executadas + [($N.^{\circ}$ de Medidas Parcialmente Executadas + $N.^{\circ}$ Medidas em progresso)/2]/ $N.^{\circ}$ TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $0 + [(2+2)/2]/6 * 100 = 33,3\%$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.^{\circ}$ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna “sem execução”)/ $N.^{\circ}$ TOTAL de Medidas da subárea * 100 = $0/6 * 100 = 0\%$

b) Eficácia e impacto na União Europeia e no Plano Internacional

A partir do quadro acima podemos deduzir uma taxa bruta de execução das medidas que dão corpo ao objectivo de contribuir para o desenvolvimento da perspectiva de género nas relações internacionais de 66,7%, o que constitui um grau de realização estimado moderado. Esta taxa é, no entanto, mais baixa se considerarmos que as medidas executadas têm um peso mais significativo comparativamente com aquelas que foram parcialmente executadas ou que se encontram em progresso. Conferindo estas uma diferente ponderação, obtemos uma taxa específica de execução de 33,3%, valor bem mais modesto que o anterior. Ainda assim, definitivamente mais favorável do que a taxa de execução absoluta apurada para esta subárea (0%). Para estes valores contribuiu fortemente, como veremos em seguida, o desenho operacional das medidas, do qual decorre a ausência da coerência necessária para se traçar, a partir de um quadro mais congruente, a eficiência e a eficácia da subárea.

Com efeito, uma primeira nota decorre de limitações no modo como as medidas estão construídas. A formulação vaga de muitas das medidas, raramente colmatada pelos indicadores que lhes estão associados, e para os quais nem sempre existem fontes de verificação, dificulta a sua avaliação. Acresce a esta limitação (e também fomentado por esta), o facto de algumas destas acções fazerem parte da rotina de entidades envolvidas na sua execução. Todas estas características acabam por constranger o ajuizamento sobre a sua realização temporal e a sua procedência e/ou ligação ao plano. Daí termos considerado que a generalidade das medidas se encontra em progresso.

A medida A - Aprofundar as políticas e posições nacionais a defender nos organismos internacionais -, comunga destas observações prévias. O carácter impreciso do seu desenho acabou por condicionar a amplitude e a consistência da sua concretização. Não parecem ter resultado desta medida acções específicas com vista à sua concretização. Coerentemente, para além do MNE, são sobretudo os organismos oficiais para a igualdade de homens e mulheres (CITE e CIG) que apresentam elementos substantivos para a concretização desta medida, e que se prendem fundamentalmente com a participação e defesa das posições nacionais a respeito da igualdade de género em reuniões e encontros

de diferentes órgãos internacionais. Evidencia-se das realizações destas entidades, também por resultar do contributo de todas elas, a elaboração do VII Relatório ao Comité para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), assim como a defesa, pela CIG, dos VI e VII Relatórios CEDAW de Portugal aquando da 42ª Sessão desse Comité. A importância da visibilidade daquele Comité junto das missões e embaixadas portuguesas é reconhecida pelo MNE que refere ter desenvolvido contactos no sentido de aumentar a visibilidade da CEDAW junto de deputados/as e diplomatas.

Apesar de o MNE reportar alguns contributos para a execução desde medida, é salientado que a igualdade de género é um domínio transversal e que a actividade diplomática, apesar de estar formalmente associada ao Ministério, não se lhe restringe, cabendo aos Ministérios sectoriais que veiculam as posições nacionais integrarem a perspectiva de género. Nesta linha, ao MNE incumbirá divulgar selectivamente para os Ministérios a informação recebida que releve para a definição das posições nacionais, encargo que enuncia como realização desta medida. Representante do MNE entrevistada por nós considera, todavia, irrealista perspectivar que numa negociação concreta a perspectiva de género seja assumida como prioridade na negociação:

Em relação a uma negociação concreta – estou a pensar numa directiva qualquer – se nós temos interesses nacionais a defender, é irrealista pensar que a igualdade vai ser uma das prioridades na negociação. (...) Se houver interesses económicos, e que tenha que haver um trabalho bilateral junto dos nossos parceiros, não acredito que neste momento, as pessoas que estão na mesa de negociações.... (...) Não acredito que o Ministério da Agricultura, a equipa negocial numa directiva qualquer vá lá com a questão da igualdade entre mulheres e homens no meio rural como um factor importante para o desenvolvimento rural, quando se tem que defender o tomate e a batata. Há aqui um trabalho de fundo que tem que ser pensado. (E3)

Efectivamente, apenas 2 Ministérios sectoriais nos dão conta de alguma concretização desta medida através da coordenação e divulgação, junto dos/as seus/suas funcionários/as, das políticas e posições nacionais a defender nas instâncias internacionais. Na verdade, a necessidade de capacitar os diferentes agentes negociadores que actuam ao nível das relações internacionais, induzida pela extensão da medida, não encontra concretização num trabalho de fundo nos Ministérios, à excepção de uma iniciativa levada a cabo pelo MNE, embora não tenha sido reportada como indicador de execução desta

medida. Trata-se da dinamização de acção de formação a Adidos/as de embaixada aprovados/as no concurso de ingresso na carreira diplomática. Com esta iniciativa, que teve lugar em Abril de 2010 e uma duração de meio-dia, procurou-se sensibilizar estas/es profissionais para a importância da integração da perspectiva da igualdade de mulheres e homens no desempenho das funções diplomáticas. As resistências à abordagem da temática detectadas neste grupo profissional são comuns às que encontramos na generalidade das acções de sensibilização subordinadas à temática, e associam-se, desde logo, à falta de reconhecimento da pertinência e relevância da temática. Atentemos no testemunho de uma representante de organismo do MNE envolvida na dinamização desta acção:

Esta acção foi dinamizada a 3 mãos. Fui eu, a Graça Mira Gomes e a Ana Coucello, enquanto direcção geral dos assuntos comunitários. Mas a Dra. Graça deu o contexto geral, eu falei da cooperação para o desenvolvimento, não só da nossa abordagem, mas daquilo que temos feito; e a Ana fez a parte multilateral, e a sua experiência do lobby europeu para a igualdade. (...) Coitados, eles estavam com um ar perfeitamente horrorizado: Agora vêm-me estas 3, o que é que elas querem, falar de género? Eu fui a última e disse a vossa cara... vocês estão abismados com a temática. Mas enfim... as coisas têm que ser faladas. Eu própria tenho muitas resistências a falar... não sou eu que tenha resistências, eu vejo as resistências que vou encontrando para estas questões, que são muitas. Às vezes a pessoa perde a paciência para estar novamente a repetir porque é que a coisa é importante. - Não sei porque é que é preciso falar disso concretamente; as coisas são óbvias, no terreno é óbvio! - Não é nada óbvio!" (E5)

Por outro lado, apesar de na segunda reunião do Grupo de trabalho n.º 7 do III PNI "Perspectiva de Género no Plano Internacional e na Cooperação para o Desenvolvimento" ter sido sugerida a realização de um balanço dos princípios/posições defendidos com mais constância por Portugal nos vários fóruns internacionais em matéria de igualdade de género, não tivemos indicação de que se lhe tenha dado seguimento. Como se conclui naquele encontro, aquele balanço poderia constituir uma orientação para negociadores/as, nomeadamente para os/as diplomatas, que participam em encontros internacionais em representação de Portugal.

As medidas B - Estimular uma representação equilibrada de homens e mulheres nos organismos da UE/internacionais - e C/D - Apoiar a nomeação de mulheres em lugares chave da vida política, económica, cultural e educativa da UE/internacional –

foram dificilmente interpretadas e diferenciadas pelos principais agentes envolvidos na sua execução, contactados pela equipa de avaliação. Ambas previam como indicadores de processo a realização de campanhas de sensibilização, mas sem qualquer indicação mais específica sobre o tipo e amplitude das campanhas. Perante este óbice, a assertividade no desenvolvimento de acções consistentes e estruturadas acabou por ser limitada. Nenhuma entidade associou estas medidas a iniciativas concretas.

A informação sobre o estado de realização das medidas fornecida pelo MNE dá conta de que o sexo é um dos factores relevantes tido em conta para a definição do apoio nacional às candidaturas para os diversos organismos internacionais. Todavia, não temos indicação de que essa seja uma prática transversal, formalizada, ou assumida como política oficial do Ministério, apesar de serem identificadas três candidaturas de mulheres que foram apoiadas. Além do MNE, apenas dois Ministérios (MAOT e MDN) explicitam o seu contributo para a concretização destas medidas. O MAOT ressalta o predomínio de mulheres nas participações internacionais do Ministério – medida B -, e a nomeação de uma mulher que foi apoiada pelo Ministério – medida C/D. O MDN, por seu turno, exalta a divulgação dos cargos disponíveis nestes organismos (MDN). Mas também nestes casos - em que de resto não nos é reportado o número total de pessoas cujas candidaturas/nomeações foram apoiadas/promovidas para podermos determinar o peso de mulheres - não existem evidências de que estas iniciativas estejam enquadradas numa política oficial de promoção da participação/nomeação de mulheres do Ministério.

Pela abrangência e extensão destas medidas, cremos que teria sido importante prever um maior envolvimento da CIG na coordenação destas medidas. A sua responsabilização pela dinamização destas medidas poderia potenciar uma maior transversalidade e consistência das acções de promoção da participação feminina nos organismos internacionais.

Cabe na análise da execução desta medida – e ainda que a PCM/CIG não seja especificamente referenciada como entidade envolvida na sua execução – a campanha de sensibilização para o acesso das mulheres à tomada de decisão “As mulheres fazem a democracia melhor”, coordenada pela PCM/CIG, já referenciada anteriormente enquanto indicador de execução da primeira medida da área 3. Esta campanha, que compreendeu a

disseminação de folhetos, cartazes e spot audiovisual, através de meios diversos (TV, rádio, imprensa, rede Multibanco, redes de transporte, cinema, etc.), não obstante ter tido uma expressão algo limitada, se considerarmos a percentagem da população portuguesa activa que se lhe refere quando questionada sobre as campanhas a favor da igualdade de género entre mulheres e homens conhecidas (4,3%), é uma das campanhas que as pessoas mais memorizaram, apenas precedida pela campanha de combate à violência sobre as mulheres. Como vimos em capítulo anterior, o conhecimento desta campanha é tanto maior quanto mais elevado o nível de habilitações literárias, e nos extremos dos escalões etários (menores de 25 anos e pessoas com idade compreendida entre os 55 e os 65 anos).

Lançada antes do início da vigência do plano, mas prolongando-se por todo o ano de 2007, a campanha de sensibilização para a sub-representação das mulheres na tomada de decisão política concorre também para a execução desta medida, ainda que tenha tido uma extensão e importância mais limitada do que a anteriormente referida. Esta campanha, com base em suportes elaborados no âmbito do projecto “L’Europe pour les Femmes”, promovido pela Itália e do qual a CIG foi parceira, teve como suportes spots radiofónico e de vídeo, postais e cartazes. À semelhança do verificado para a campanha realizada entre Março e Abril de 2009, também não foi feita qualquer avaliação do impacto da campanha relativamente aos seus objectivos.

Outra iniciativa que pode ser associada à concretização desta medida, mas que também constitui indicador de execução de outra área de intervenção do PNI (3.1), prende-se com a dinamização da acção de Sensibilização “Na política as mulheres são capazes” (6 horas cada). Foram realizadas 11 acções em vários locais do país, que abrangeram um total de 242 participantes, e que tiveram como objectivo sensibilizar as/os participantes para a valorização das mulheres nas organizações e na vida política, assim como para as boas práticas da comunicação em público. Destacámos como positiva a abrangência geográfica desta acção e a dinâmica que potenciou ao nível da articulação entre a CIG e diversos organismos da administração local.

Estas acções de sensibilização, contribuindo para alertar a população para a importância da democracia paritária e para visibilizar inovações legislativas neste domínio não foram, todavia, acompanhadas, de forma consistente, de outras iniciativas com

impacto mais directo nas condições de acesso das mulheres a organismos ou a lugares chave da vida económica, política, cultural e educativa da União Europeia.

A partir das entrevistas realizadas com conselheiras e equipas interdepartamentais dos Ministérios emergiram múltiplas referências à dificuldade de se introduzirem acções positivas ou boas práticas na Administração Pública, ao nível da admissão para determinados lugares. Isto porque, como noutros capítulos já foi salientado, o acesso a esses lugares está sujeito às regras de ingresso em funções públicas. Este constrangimento abrange não só a carreira técnica do MNE, mas também a carreira diplomática, como faz notar responsável do Ministério:

A nível de recrutamento, no que diz respeito à carreira diplomática, nós temos alguns constrangimentos, porque o ingresso é feito por concurso, e as regras que definem a entrada são comuns a homens e mulheres. Não nos podemos vincular à cláusula de que em igualdade de circunstâncias... não, porque o processo em si é um processo de provas que são sucessivamente eliminatórias, e portanto esse facto não se verifica. Até à prova oral e depois entrevista os avaliadores não sabem se são homens ou mulheres. (E2)

Constrangimentos semelhantes parecem ocorrer em relação a alguns lugares em organismos e instituições da UE, cujas disposições implicam a observância do princípio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no preenchimento de vagas, mas é aos seus órgãos de decisão que cabe, em última instância, a decisão sobre a candidata ou o candidato a admitir. Não obstante, este impedimento não parece acomodar todas as possibilidades de intervenção a este nível. Em entrevista com membros da equipa interdepartamental do MNE, foi aventada a possibilidade de introduzir uma cláusula privilegiando o sexo menos representado em igualdade de circunstâncias nos concursos para alguns lugares ao nível da UE.

Mas, mesmo nas situações em que não cabe aos órgãos de decisão nacionais a escolha do/a candidato/a, a promoção das candidaturas desenvolvida pelos organismos portugueses constitui uma janela de oportunidade – ainda que não capitalizada neste PNI – para o incentivo às candidaturas do sexo menos representado em determinada instância no âmbito da União Europeia, como sugere uma entrevistada:

Anúncios de vagas pode ser proactivo e pode-se ver quantas pessoas é que foram preencher lugares aqui e ali. Está a ver? Podíamos eventualmente criar, sei lá, uma espécie

de bolsa de candidaturas ou de pessoas interessadas em preencher lugares lá fora uma espécie de base de dados de potenciais candidatas, com os seus respectivos CV. Para quando surge uma vaga, essas pessoas serem notificadas. (E20)

Relativamente às nomeações, as condições de actuação parecem ser diferentes. Aqui, como ressalta uma responsável de entidade envolvida na concretização da medida, trata-se sobretudo de vontade política, já que a decisão é de quem nomeia, não dependendo, por exemplo, das regras dos concursos de admissão para o funcionalismo comunitário. Todavia, podendo as nomeações partir de uma grande diversidade de Ministérios e organismos, impõe-se a existência de uma instância que fomente a transversalidade de uma política de nomeações sensível ao género, como ressalta membro da equipa interdepartamental do MNE:

Mas não somos nós, nós não podemos fazer.... A única coisa que nós directamente fazemos é quando nomeamos os nossos representantes nos comités e grupos, quando nomeamos para peritas. Mas aí também há uma grande dispersão. Porque não é o MNE que diz aos Ministérios... “ora apresentem lá...”, não. Se for um perito na área da agricultura, é o MA que vai designá-lo. Era preciso haver uma instância qualquer que fomentasse transversalmente isso, e não o MNE. (E3)

Neste domínio, cabe destacar um objectivo específico do plano nacional sobre a resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que prevê a promoção da nomeação de mulheres para o exercício de cargos de decisão em organismos da UE no âmbito dos esforços de apoio à construção da paz e da segurança.

A medida D/C – Proceder à divulgação regular, junto da Administração Pública, dos postos vagos em organismos da UE/internacionais – parece ter sido aquela cuja implementação levantou menos dificuldades, pelo menos às entidades que nos deram conta do estado de execução da medida (menos de metade dos Ministérios cujo envolvimento estava previsto). A relativa facilidade com que terá sido executada não é alheia a natureza da própria medida que, além de pouco ambiciosa, como já se fez notar, já enquadrava a prática dos Ministérios que nos deram conta do estado de execução desta medida, apesar de apenas um (MAOT) contabilizar o número de postos divulgados. A indicação dos mecanismos de divulgação também é escassa, referindo-se apenas a disseminação regular, não ficando claro se a divulgação é feita internamente para o

Ministério respectivo, ou se também para o exterior. Só o MNE refere fazer divulgação das vagas para além das fronteiras dos Ministérios e organismos, através do site da instituição.

Também a **medida E/F** é uma medida de divulgação. Pretendia-se **dar a conhecer os compromissos assumidos por Portugal no plano internacional, bem como as orientações produzidas pelos organismos internacionais, em matéria de Igualdade de Género**. Estranhamente, enquanto na medida desenhada para o plano europeu o MNE é indicado como única entidade envolvida na execução, na medida análoga do plano internacional o MNE surge associado a todos os Ministérios. Este alargamento terá tido, pelo menos, o efeito de comprometer alguns Ministérios (MJ e MAOT) com a reflexão sobre o que da sua actividade regular poderia constituir um contributo para a implementação desta medida, mesmo quando a sua existência não vem reforçar ou alterar as suas actuações. Todavia, a informação fornecida é vaga, não havendo indicação nem dos meios nem os/as beneficiários/as da divulgação dos compromissos assumidos por Portugal.

De resto, o facto de no plano da UE aparecer o MNE como única entidade envolvida na execução desta medida levantou, desde logo, algumas reservas por parte daquele Ministério. É que, segundo nos foi referido por membros da equipa interministerial, ao MNE não cabe fazer a divulgação das matérias, a não ser as de carácter transversal, ficando as restantes a cargo dos Ministérios sectoriais:

Não nos cabe a nós fazer este tipo de divulgação, porque existe a presidência, que tutela esta área. A DG não faz divulgação de matérias, a não ser matérias de carácter predominantemente institucional, porque os outros são os Ministérios sectoriais que tutelam. Embora esta área seja uma área iminentemente transversal, ela tem a sua tutela, aos diversos níveis, nós não tutelamos esta área. Lá está, circulamos, coordenamos, transpomos para a linguagem diplomática questões... quer dizer, não somos nós que fazemos... (E3)

Com efeito, o MNE chama apenas a si a responsabilidade de fazer circular a informação relativa aos compromissos assumidos por Portugal no plano internacional e às orientações produzidas nos vários fóruns internacionais sobre esta matéria pelos organismos nacionais competentes, cabendo a estes o trabalho subsequente.

No caso da assembleia-geral, das NU, a terceira comissão, que é a dos direitos humanos, tem uma série de resoluções que têm a ver com a eliminação da discriminação contra as mulheres, com as violências contra as mulheres. Esses trabalhos costumam ser acompanhados por nós, MNE, e compete-nos a nós fazer a circulação dessa informação, as posições que foram adoptadas, à própria CIG, que nesse caso não acompanha os trabalhos. É muito esse trabalho de cooperação e de circulação para os organismos que achamos que terão interesse. (E1)

Da parte da CIG, apenas nos memorandos das reuniões do grupo de trabalho n.º 7 do III PNI encontramos referência a algumas acções integráveis nesta medida, e que respeitam à tradução e/ou publicação, pela CIG, de alguns (poucos) compromissos e recomendações internacionais. Numa destas reuniões foi proposta, especificamente, a divulgação mais alargada do Sexto e Sétimo Relatório de cumprimento da Convenção CEDAW por parte de Portugal, assim como “Recomendações” apresentadas pelo Comité CEDAW. Todavia, não temos indicação de que se tenham desenvolvido esforços de entidades oficiais nesse sentido, tendo sido uma organização não governamental de promoção para os direitos das mulheres, a Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, que traduziu esse documento e o disponibilizou no seu website (http://plataformamulheres.org.pt/?page_id=17). Tanto quanto nos apercebemos, os relatórios relativos ao cumprimento da CEDAW e respectivas conclusões e recomendações encontram-se disponíveis no website da CIG, mas sem visibilidade directa, por detrás de uma notícia de arquivo de 2008. Dificuldade que sentimos também no website da Plataforma. Pensamos que a expressão desta instância das Nações Unidas justificaria a ampla divulgação daqueles documentos, bem assim como a promoção de debates em torno das recomendações.

Em uma das reuniões daquele grupo de trabalho é feita alusão à importância do Portal para a Igualdade enquanto meio de difusão dos compromissos assumidos por Portugal. Não obstante, pensamos que o potencial deste portal não foi ainda suficientemente capitalizado, pese embora a relevância da criação de um espaço especificamente dedicado ao plano internacional. Efectivamente, o Portal para a Igualdade comporta uma secção destinada especificamente à área internacional, no entanto, ainda que a secção contenha as ligações para as principais instâncias das UE, e de nela constarem os tópicos dos principais relatórios, convenções, recomendações, declarações,

compromissos, etc. associados àquelas instâncias, eles não permitem ainda a ligação directa a esses documentos; isto é, ainda não foram carregados os documentos referenciados nos tópicos. O site carece ainda de investimento em termos de informação substantiva que alimente os tópicos já coerentemente dispostos.

A medida F – Acompanhar, no plano legislativo, a transposição de Directivas na área da Igualdade de Género, nomeadamente a Directiva 2004/113/CE, de 13 de Dezembro, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento – não parece ter oferecido particulares obstáculos ao nível da implementação. Também neste caso, a relativa comodidade em termos de execução é devedora do seu carácter pouco desafiante. O único óbice apontado prende-se, mais uma vez, com as entidades a quem é imputada a execução da medida (MNE e MJ), ao invés de “Todos os Ministérios”:

Aqui está para o MNE e o MJ. Mas é a todos os Ministérios nas suas áreas de intervenção. A nós compete este trabalho de coordenação e articulação e de chamada de atenção, quando nós nos estamos a atrasar e a ficar mal vistos na fotografia da família. O MNE chama a atenção, vai à comissão interministerial e diz “atenção não pode ser...”. Mas é isto... é um catalisador e um articulador, não transpõe as directivas. (E3)

Esta limitação na determinação das entidades envolvidas na execução da medida não comprometeu, todavia, a sua concretização eficaz. Com efeito, além da directiva citada no texto da medida, de cuja transposição se ocupou a PCM, foi transposta pela mesma entidade uma segunda directiva relativa à aplicação do princípio da igualdade de entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à actividade profissional.

Relativamente à medida congénere enunciada para o plano geopolítico mais abrangente, a **E – Promover a consagração na legislação nacional de recomendações e orientações estratégicas internacionais, em matéria de Igualdade de Género** -, embora não nos tenha sido dada indicação de qualquer diploma legislativo que tenha resultado de recomendações ou orientações estratégicas internacionais, cumpre-nos destacar o Plano Nacional de Acção para Implementação da Resolução CSNU1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2009 – 2013). O lançamento do processo de elaboração deste Plano (PNA 1325) decorreu da iniciativa do Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Presidência do Conselho de Ministros, respondendo-se assim ao apelo do Secretário-Geral das Nações

Unidas em 2004. O PNA 1325 tem como objectivo promover a inclusão da dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz e da promoção da segurança e envolve o contributo de um grupo de trabalho constituído por representantes do MNE, da PCM, do MDN, do MAI e do MJ.

Ainda que não tenha referenciado elementos de realização, o MNE dá-nos indicações sobre os mecanismos de implementação desta medida, que estão na linha das reportadas para o nível da UE. Ressalva-se, pois, que ao MNE compete a transmissão aos Ministérios sectoriais competentes da documentação proveniente dos vários organismos internacionais sobre as questões de igualdade de género, contendo recomendações e orientações em matéria de igualdade de género. Entende-se que caberá à entidade, que tutela a matéria a que se refere determinada orientação ou recomendação, a promoção da sua consagração na legislação nacional. Todavia, o envolvimento da PCM e dos Ministérios sectoriais na execução desta medida não está previsto, o que atesta o desacerto na definição de responsabilidades para a sua realização.

6.1.3 – Conclusões

A partir dos dados por nós recolhidos relativos às 6 medidas previstas para a área da perspectiva de género nas relações internacionais, constatamos uma taxa bruta de execução de 66,7%, uma taxa específica de execução de 33,3% e uma taxa absoluta de execução de 0%. O primeiro valor denota, por um lado, uma eficiência moderada do processo de gestão e implementação e dos mecanismos de execução previstos para a subárea, por outro lado, uma eficácia razoável em termos do cumprimento dos seus pressupostos. A consideração das taxas de execução específica e absoluta, todavia, põe a claro a falta de eficiência ao nível da realização temporal das medidas, já que nenhuma medida foi concluída no horizonte temporal do PNI.

Apesar da pertinência da integração da área das relações internacionais no III PNI, a qual constitui uma inovação em relação ao II PNI, a análise prévia do Plano mostrou bastantes debilidades no desenho das medidas, uma vez que, além de pouco ambiciosas na forma como são formuladas, enfermam de problemas de concepção - formulação vaga, sem enunciação de metas, estratégias, instrumentos e grupos-alvo. Por outro lado, a

sobreposição dos conteúdos das subáreas 5.1 (União Europeia) e 5.2. (Plano Internacional), gerou redundância ao nível da implementação das acções.

A análise da implementação das medidas fez notar o impacto das debilidades ao nível do seu desenho operacional e deixou transparecer a dificuldade em estabelecer uma relação directa de algumas práticas que são associadas à realização das medidas à existência do plano, ainda que de forma indirecta caibam na sua execução. Em entrevistas com interlocutoras das entidades envolvidas sobre a execução de algumas delas, fica patente a ideia de que muitas das práticas que lhe são associadas preexistem ao plano e fazem parte da actividade corrente das entidades. É possível destacar, não obstante, alguma mobilização, sobretudo no último ano de vigência do plano, no sentido de realizar iniciativas concretas que concorrem para a realização do Plano, como seja a acção de formação em igualdade de género de adidos da carreira diplomática.

Pontos Fortes

- Pertinência da integração da área das relações internacionais no III PNI, representando uma inovação em relação ao II PNI;
- Forte dinamismo, motivação e afectação das conselheiras e da equipa interministerial do MNE (particularmente no último ano de execução do PNI);
- Pertinência e relevância de algumas acções que, não respondendo cabalmente à execução das medidas, convergem para alguns dos seus desígnios, como seja a campanha de sensibilização para o acesso das mulheres à tomada de decisão profissional e as acções Sensibilização “Na política as mulheres são capazes”;
- Relevância da realização de acção de formação em igualdade de género para Adidos/as da carreira diplomática;
- Adequação da organização e estruturação da “área internacional” do Portal para a Igualdade, embora com limitações na disponibilização de documentos relevantes.

Fragilidades

- Justaposição dos conteúdos das subáreas 5.1 (União Europeia) e 5.2. (Plano Internacional), gerando redundância ao nível da implementação das acções;
- A formulação genérica e imprecisa das medidas mais estruturantes e ambiciosas destas subáreas comprometeu a amplitude e extensão dos seus resultados;
- Indicadores não mensuráveis e para os quais nem sempre existem fontes de verificação;
- Investimento muito reduzido em intervenções consistentes e relevantes na generalidade das medidas;
- Concentração das iniciativas no último ano de vigência do PNI (fomentada pelo envolvimento tardio na implementação das medidas por parte do MNE);
- Constrangimentos ao nível da dinamização e acompanhamento da implementação das medidas por parte da CIG, cuja participação foi subvalorizada no planeamento das medidas;
- Diversidade de entidades responsáveis pela execução das medidas terá funcionado como um elemento desresponsabilizador das entidades não mencionadas individualmente;
- Escasso investimento em acções concretas e vinculativas, particularmente em iniciativas com impacto mais directo/imediato nas condições de acesso das mulheres a organismos internacionais;
- - Prevalência de práticas pré-existentes ao plano que fazem parte da actividade corrente das entidades no conjunto das realizações das subáreas.

6.1.4 – Recomendações

175. Desenvolver acções de formação/sensibilização em igualdade de mulheres e homens a dirigentes e chefias dos serviços centrais do MNE.

176. Introduzir módulo de igualdade de mulheres e homens nos cursos de formação inicial, complementar ou de actualização de funcionários/as do quadro diplomático do MNE.
177. Elaborar e disseminar instrumentos de apoio à integração da perspectiva de género nas negociações nos diversos fóruns internacionais, por exemplo, um guia com os princípios e posições defendidos por Portugal nos organismos internacionais em matéria de igualdade de género que constitua uma orientação para negociadores/as que participam em reuniões internacionais em representação de Portugal.
178. Fomentar o investimento na tradução e disseminação dos compromissos assumidos por Portugal no plano internacional e das orientações produzidas nos vários fóruns internacionais. Ressaltamos a importância do Portal para a Igualdade enquanto meio de divulgação.
179. Introduzir o critério da igualdade de género nas nomeações para organismos da União Europeia e para organismos internacionais, garantido a nomeação da pessoa do sexo menos representado, em igualdade de circunstâncias.
180. Promover o recrutamento de mulheres para cargos de decisão em organismos internacionais através da criação de uma bolsa de candidaturas de pessoas interessadas em ocupar cargos em organismos internacionais, para posterior notificação aquando da abertura de vagas.
181. Fomentar um clima mais favorável à presença de mulheres em cargos de decisão, nomeadamente apoiando a promoção de boas práticas de conciliação da vida pessoal, familiar e profissional em organismos internacionais.

6.2 – Cooperação para o Desenvolvimento

6.2.1 – Avaliação *ex ante*

A última subárea da medida 5 diz respeito à Cooperação para o Desenvolvimento e, tal como as anteriores, conta apenas com um objectivo operacional, neste caso, o de apoiar os programas da cooperação portuguesa que contemplem a perspectiva da Igualdade de Género, através da implementação de dez medidas.

O preâmbulo desta subárea toma como ponto de referência para a afirmação das posições políticas portuguesas para a igualdade de género na cooperação para o desenvolvimento, o documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação*, que preconiza a articulação com programas de intervenção em áreas prioritárias, seguindo a estratégia de *mainstreaming* de género. Por seu turno, a prevalência da pobreza feminina é referenciada como fundamento para complementar a integração da perspectiva de género com acções específicas para as mulheres. A análise da adequabilidade das medidas previstas levou-nos, no entanto, à conclusão de que a centralidade atribuída à prevalência da pobreza feminina no enquadramento da subárea não tem eco na definição das medidas. Donde concluímos pela fraca adequabilidade das medidas preconizadas.

Por outro lado, destaca-se como muito positiva a incorporação da maioria das medidas sugeridas na avaliação do II PNI (B, C, E, H, J), a qual é reveladora de uma maior ambição na formulação de medidas para este domínio e de um claro reforço da estratégia de *mainstreaming* de género na definição de políticas de cooperação, ainda que nem sempre se definam vias claras de operacionalização para a sua execução.

Realçamos também como particularmente positivo o envolvimento de públicos-alvo, que não apenas as mulheres, na representação de medidas/soluções apresentadas (cooperantes, ONG, formadoras/es, voluntários/as), afastando a concepção de que a desigualdade de género é um problema das mulheres.

Algumas medidas enfermam de uma formulação demasiado vaga, a qual, na maioria das vezes, não é colmatada pelos indicadores de execução, que, de resto, nem sempre parecem ir ao encontro de uma cabal execução das medidas. Por exemplo, pretende-se apoiar a integração da perspectiva de género como critério na elaboração,

implementação, acompanhamento e avaliação de projectos e programas integrados de cooperação, mas, além da emissão de orientações para que a perspectiva de género seja um critério nos projectos de cooperação, nada de concreto é definido para a sua concretização.

Destaca-se como positiva a aposta em acções concretas de intervenção junto dos públicos-alvo directos das medidas, e não apenas em medidas de sensibilização e divulgação, que embora de grande importância nesta área, como sabemos, carecem de articulação com acções mais concretas de intervenção junto dos/as destinatários/as.

6.2.2 – Análise de desempenho

a) Execução física das medidas

No quadro que se segue, apresentamos o grau de execução medida a medida.

Quadro 6.2 – Execução das medidas: Subárea 5.3. Cooperação para o Desenvolvimento

Medidas	Execu- tada	Parcial- mente Execu- tada*	Em pro- gresso **	Informação Indis- ponível ou vaga	Sem execução ***	Minist/ Organ. Envolvidos
A – Sensibilizar p/ cidadania activa baseada na IG			X			MNE/IPAD
B – Integração da perspectiva de género			X			MNE/IPAD
C – Formação de agentes de cooperação			X			MNE/IPAD
D – Perspectiva género na revisão de legislação			X			MNE/IPAD
E – Empoderamento das redes sociais locais			X			MNE/IPAD
F – Sensibilizar p/ papel das mulheres na paz			X			MNE/IPAD, MJ PCM,MDN, MAI,
G – Apoio a programas de saúde (formação)			X			MNE/IPAD, PCM/CIG
H – Apoio a programas de saúde			X			MNE/IPAD, PCM/CIG
I – Promoção da educação formal e ao longo da vida			X			MNE/IPAD
J – Estudar impacto de políticas macro-económicas					X	MNE/IPAD
TOTAL = 10	0	0	9	0	1	

* Distinguímos as medidas parcialmente executadas das que estão em progresso, quando não lhes está a ser dada continuidade, e não foram totalmente executadas.

** Considerámos como “Informação vaga” todas as informações que não se referissem directamente a qualquer aspecto/fase da execução em concreto, mas apenas “em estudo” ou “feita/s consulta/s”, por exemplo, e indisponível quando nenhuma das entidades forneceu qualquer informação sobre essas medidas.

*** Quando tal é claramente informado pelas entidades nossas informantes ou a essa conclusão nos leva a análise das actividades reportadas como execução.

Taxa Bruta de Execução (TBE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 9/10 * 100 = \mathbf{90\%}$

Taxa Absoluta de Execução (TAE) = $N.º \text{ Medidas Executadas (somatório de incidências na coluna "executadas")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0/10 * 100 = \mathbf{0\%}$

Taxa Específica de Execução (TEE) = $N.º \text{ Medidas Executadas} + [(N.º \text{ de Medidas Parcialmente Executadas} + N.º \text{ Medidas em progresso})/2] / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 0 + [(0+9)/2] / 10 * 100 = \mathbf{45\%}$

Taxa Bruta de Não Execução (TBNE) = $N.º \text{ Medidas Não Executadas (somatório de incidências na coluna "sem execução")} / N.º \text{ TOTAL de Medidas da subárea} * 100 = 1/10 * 100 = \mathbf{10\%}$

b) Eficácia e impacto na Cooperação para o Desenvolvimento

De acordo com a tabela, das dez medidas em apreço, nenhuma foi considerada plenamente executada. Encontramos o campo da cooperação para o desenvolvimento caracterizado por um estado de execução maioritariamente “em progresso” (9 medidas) e com uma medida sem execução.

Uma análise genérica do estado de execução das medidas associadas à subárea da Cooperação para o Desenvolvimento faz, pois, relevar o carácter reduzido e inacabado da sua implementação. Efectivamente, não parece ter havido uma acção de fundo, relevante e consistente, no sentido de responder à generalidade das medidas do PNI para esta subárea. A actuação por parte do organismo que é responsável ou co-responsável pela execução da maior parte das medidas é sobretudo reactiva, como reconhece o *focal point* do IPAD para as questões da igualdade de género. Os elementos que nos são reportados relativamente à execução de muitas das medidas resultam da agregação de informação sobre o que na actividade corrente do IPAD pode ser capitalizado como resposta aos respectivos indicadores, sem que as acções tenham uma ligação directa ao PNI. Mas a existência do plano, implicando alguma prestação de contas, mesmo não produzindo uma

acção estruturada e consistente, teve o efeito de alertar as entidades para estas questões e de tornar visível algum trabalho que já vem sendo feito, como salienta um membro da equipa interdepartamental do MNE:

Nesta fase, nós sobretudo reagimos ao III PNI, e ele tem sido uma boa ajuda para haver alertas na casa. (...) Só o facto de termos de responder, pelo menos alerta para... Depois torna visível que há alguma coisa feita. (...) E às vezes as instituições precisam de ser obrigadas a mexer-se portanto, o III PNI, e espero que o IV seja ainda mais impositivo, acho que isso é importante, porque as instituições são obrigadas a ir em frente e responder. (E5)

A noção com que ficamos a partir da auscultação de diversos actores no domínio da cooperação para o desenvolvimento, seja dos envolvidos directamente na execução, seja de ONGD, seja de agentes de cooperação, é que apenas começaram a ser dados os primeiros passos no sentido da integração da perspectiva da igualdade de mulheres no âmbito da cooperação Portuguesa. Isto é, o PNI concorreu para a criação de um espaço de reflexão e de discussão sobre as questões de género neste domínio, potenciando uma abordagem concreta desta temática.

Ora, a multiplicidade e ambição das medidas previstas para esta subárea faria antever um balanço global mais substantivo. Mas façamos uma análise medida a medida.

A medida A – Sensibilizar para a importância de uma cidadania activa baseada na Igualdade de Género, como pré-requisito para um desenvolvimento sustentável – apresenta uma realização congruente com as considerações anteriores. Não há, pois, evidências de que tenha existido uma acção coerente no sentido de responder aos indicadores da medida, que apontavam para a realização de uma campanha de sensibilização para a importância de uma cidadania activa baseada na IG.

Ainda assim, foram incluídas na sua realização algumas iniciativas que, não tendo sido implementadas com esse objectivo, de forma indirecta e parcial concorrem para os intentos da medida. É o caso da “Campanha Objectivo 2015”, a Campanha do Milénio em Portugal, apoiada pelo IPAD. Esta campanha, tendo como mote os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), possui um enfoque importante na igualdade de género (1 dos 8 ODM), mas não foi concebida como uma resposta ao PNI. A campanha de sensibilização sobre a importância da cidadania activa e IG como forma de

desenvolvimento sustentável a que os indicadores fazem referência não parece, todavia, ter sido concretizada.

Também reportada como realização desta medida, e ainda que não responda directamente aos seus indicadores, é a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento, aprovada pelo Despacho n.º 25931/2009 dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Educação. Nesta estratégia, em cuja elaboração participou a CIG, a educação para a igualdade de género surge como campo de actuação e linha de actuação prioritária. Ainda que não responda de uma execução plena desta medida, a integração da dimensão de género na política portuguesa de educação para o desenvolvimento estabelece um marco positivo na intervenção nesta área.

A medida B – Apoiar a integração da perspectiva de género como critério na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos integrados de cooperação –, pela sua natureza e extensão, destaca-se como sendo uma das mais estruturantes no domínio da cooperação para o desenvolvimento. A eficácia na sua realização foi, todavia, limitada. Ainda que com debilidades no seu desenho operacional, os termos desta medida fariam prever acções mais profundas e estruturadas.

Em termos da integração da perspectiva de género nos projectos e iniciativas de cooperação destacamos dois níveis: o da concepção e o da execução. Relativamente ao primeiro nível, atinente às directrizes e *guidelines* para a apresentação de propostas de programas/projectos de cooperação, houve alguma preocupação, expressa nos documentos de candidatura, sejam os relativos à cooperação institucional, sejam os relativos às propostas das ONGs (no âmbito da linha de financiamento de projectos de desenvolvimento de ONGD). Com efeito, num dos itens de uma das directrizes para apresentação de candidaturas requer-se a “análise do contexto, relevância do projecto, medidas e metodologias que garantam uma perspectiva de género equilibrada”. Na mesma directriz são incluídos outros critérios, como a participação e a protecção do ambiente. Ademais, na grelha de análise de projectos de desenvolvimento (apenas dos desenvolvidos pelas ONGs) existe uma determinação segundo a qual a nota máxima não poderá ser atribuída se “a proposta não contiver elementos de valor acrescentado específico como a promoção de igualdade de género, igualdade de oportunidades, etc.”

A existência deste requisito nos formulários de candidatura é reconhecido por todos/os os/as agentes que actuam ao nível da cooperação para o desenvolvimento entrevistados/as por nós, ainda que nem todos/as reconheçam a sua pertinência e efectividade. Por outro lado, representantes de ONGD com projectos financiados pelo IPAD referem ter alguma dificuldade ao nível da incorporação da perspectiva de género no desenho (e implementação) dos projectos quando eles não possuem enfoque específico na problemática.

Quando definimos o nosso projecto, a questão de género não baseava o projecto. E por isso foi difícil explicar onde é que a questão de género estava incluída. (...) Aqui não tivemos o apoio no IPAD. Mas a questão da igualdade de género está incorporada na estratégia da ONG. E depois é evidente que os ODM ajudam a definir o objectivo com que estou a trabalhar... (E35)

Apesar de a existência de uma terminologia ligada ao género nos documentos de candidatura dos projectos/programas ser reveladora da consideração desta perspectiva por parte do IPAD, alguns actores da cooperação questionam até que ponto é que ela é efectivamente valorizada, já que não são reconhecidas à entidade competências específicas neste domínio. Ora, a efectiva valorização da integração desta perspectiva nos projectos faria supor a existência de instrumentos de apoio à análise das candidaturas, assim como a posse de competências específicas nesta temática por parte das pessoas a quem cabe a análise, o acompanhamento e a avaliação das iniciativas. O excerto que se segue, colhido de entrevista com técnica/o da CIG, vai de encontro a esta perspectiva:

Nós precisamos de orientações muito mais rígidas para quem trabalha para a cooperação para o desenvolvimento... Para quem dá apoio, como para quem apresenta candidaturas. E nestas áreas, efectivamente, a gente precisa de muita formação. Porque as equipas que apoiam, as equipas que acompanham projectos e as que validam, tudo isso. Devem ser formadas. Devem existir check-lists, devem existir todo um conjunto de instrumentos. (E20)

Por outro lado, a falta de directrizes específicas nas ferramentas de apresentação de projectos, sentido por alguns/mas agentes de cooperação entrevistados/as, potenciam entendimentos muito diferenciados sobre a integração desta perspectiva e fomenta posturas de maior ligeireza, superficialidade na forma como é considerada no desenho e implementação das iniciativas.

Não é indiferente o financiador dar importância a estas questões, porque se isso não surgisse no terrenos nós tínhamos que ter isso em consideração. (...) Mas isto pode ter o efeito perverso de se preencher qualquer coisa genérica sem se ir ao detalhe. (...) É a entidade que monitoriza esta implementação, não o IPAD. É preciso saber até que ponto é que isto é valorizado pelo IPAD. O que eu noto é que o IPAD não tem competências específicas nesta área. (E36)

Do ponto de vista da execução e da operacionalidade, não houve um plano articulado, com princípio, meio e fim, e com capacidade de ser monitorizado e avaliado. (...) Hoje é politicamente correcto no âmbito da cooperação para o desenvolvimento falar das questões de género, ela aparece nos critérios pelos quais são avaliados os projectos, mas depois revela muitas deficiências na operacionalidade. (E34)

Assim, apesar de esta perspectiva estar contemplada nos critérios para a apresentação de projectos, através da sua inclusão nos formulários de candidatura, não parece existir capacidade de monitorizar e avaliar a sua integração. As entrevistas realizadas com agentes de cooperação deixam transparecer constrangimentos e debilidades na integração da perspectiva da igualdade de mulheres e homens na implementação dos projectos de cooperação, e fazem sobressair a necessidade de apostar na formação destes actores, sobretudo dos que actuam ao nível da cooperação institucional (bilateral). Em alguns casos, a consideração desta perspectiva nos projectos de cooperação parece mesmo resumir-se ao documento de projecto:

A questão de género está presente na identificação do projecto e na concepção do documento de projecto. (...) Mas na prática a questão de género não se tem colocado na selecção dos nossos agentes de cooperação, porque a maioria são mulheres. (E112)

De modo nenhum [integração da perspectiva de género na intervenção]! Essa questão está apenas no documento de projecto, mas não passa de uma conveniência. Na gestão corrente não há nenhum favoritismo para as mulheres... nem para um lado nem para o outro. (E111)

Nesta linha, aponta-se a necessidade de, por um lado, se instituírem orientações mais específicas nas ferramentas de apresentação de projectos (por exemplo, aventando-se indicadores relevantes e mensuráveis), por outro, de monitorizar e avaliar a efectiva integração das questões de género (por exemplo, incluindo-se a dimensão de género na estrutura dos relatórios narrativos e nos critérios de avaliação dos projectos), sob pena de nos ficarmos, “por uma frase bonita que toda a gente elabora”, conforme expressão utilizada por interlocutor/a de entidade financiadora. Atentemos nos testemunhos que se seguem:

Não há qualquer capacidade de monitorização se efectivamente as questões de género acabam por ser abordadas. (...) Porque falar da dimensão de género num projecto de cooperação, podemos estar a falar de coisas muito distintas, e isso precisa de ser afinado e trabalhado. Nem as ONG nem os Ministérios têm conhecimento à partida de quais são os critérios de avaliação a esse nível. E portanto fica à discrição de cada entidade que apresenta o projecto ter um entendimento sobre as questões de género e valorizá-la mais ou menos, de acordo com aquilo que é a forma de trabalhar na sua organização. (...) Quando se faz uma avaliação é preciso ter isso como uma preocupação e fazer recomendações concretas para melhorar as questões de género no âmbito de uma determinada intervenção. Ora, habitualmente a avaliação que é feita não reforça muito as recomendações no âmbito das questões de género, ou até as ignora. E por outro lado também não há um entendimento comum em relação a quais são os indicadores de que estamos a falar quando falamos na inclusão das questões de género no âmbito da cooperação. (E34)

Há pouco diálogo na questão da igualdade de género. Esta perspectiva está patente nos formulários de candidatura. É uma série de áreas sem directrizes específicas... o género está um conjunto de áreas transversais. Mas podia ser muito mais desenvolvido, com orientações mais precisas, ou mesmo um momento de reflexão para esta temática. Não há nada ao nível da estratégia. (...) Idealmente tem que ser feito um esforço para criar espaços de diálogo. (E34)

A informação coligida sobre esta medida aponta, pois, para uma abordagem exígua da temática da igualdade de género nos projectos de cooperação para o desenvolvimento. A perspectiva da igualdade tem sido colocada como foco principal de alguns projectos de cooperação, mas poucos, sobretudo de geração de rendimento (particularmente de microcrédito) e de formação e de formação e educação de adultos. Depois, há que relevar a preocupação demonstrada por alguns actores da cooperação entrevistados, em integrar a temática de forma transversal em alguns projectos, ainda que de forma pouco sistemática, e que se apoia, nomeadamente, na consideração da paridade na constituição dos grupos que são alvo da intervenção e da participação das mulheres na tomada de decisão. Trazemos à colação exemplos da integração da temática nos projectos de cooperação:

Projectos específicos sobre género... não temos. Mas nos nossos projectos tentamos sempre que o grupo alvo seja paritário. Mas muitas vezes é difícil, por falta de procura das mulheres. (...) E depois vemos, por exemplo, ao nível da capacitação institucional na administração pública, que grande parte das mulheres que trabalham na administração pública tem dificuldades em ascender. (E35)

A mulher é um elemento que, por um lado, tem um papel importante para a comunidade, ao contrário do homem, e esse papel é diferentemente reconhecido. (...) A intervenção da instituição centra-se muito nas dinâmicas a nível económico. (...) A mulher é um importante agente económico e agente dinamizador da sociedade, daí o nosso enfoque nas mulheres

ao nível do microcrédito e das actividades geradoras de rendimento. (...) Na Guiné-Bissau, depois de terminar o ciclo de crédito, com a venda do amendoim as mulheres pagam o crédito e com o fundo contribuem para a melhoria da comunidade como um todo. (E36)

Para uma integração mais eficaz e eficiente desta perspectiva concorreria, no entender da generalidade de representantes de ONGD contactadas, deveriam ser criados mais espaços de reflexão e diálogo que fossem plasmados numa estratégia de cooperação na área da igualdade de mulheres e homens:

Penso que podem ser criados momentos em que haja um esforço ao nível do planeamento e da gestão estratégica em áreas prioritárias, como é o caso da igualdade de género. (37)

É importante partilhar informação, boas práticas... e criar mais espaços. Depois, que se misturem o meio académico e as ONG. Criar um espaço com actores diferentes que confrontem a experiência no terreno e as concepções e correntes teóricas. (E36)

O Fórum da Cooperação portuguesa, enquanto mecanismo de envolvimento e diálogo entre o Estado e a sociedade civil, parece ser um cenário privilegiado para esta reflexão. Foi efectivamente no enquadramento deste fórum que teve lugar, muito recentemente, a primeira reunião do Grupo Temático sobre a Igualdade de Género. A constituição deste grupo de trabalho - ainda que tardia, considerando os objectivos estabelecidos para o período de execução do III PNI - parece-nos um avanço importante no sentido da integração desta perspectiva nos programas e projectos de desenvolvimento. Aquela reunião, que decorreu no dia 1 de Julho de 2010, teve como propósito dar início ao processo de revisão da estratégia sobre Igualdade de Género, que esteve num período de indefinição desde que foi elaborada, em 2006. Atentemos no testemunho de interlocutora do IPAD, colhido cerca de um mês e meio antes desta reunião:

Neste momento a ideia é lançá-la no âmbito do fórum da cooperação, onde está a sociedade civil e algumas instituições, para ser redigida. (...) Temos a decisão do Secretário de Estado de finalmente fazer sair daquela indefinição a estratégia de género. Também é verdade que a estratégia do género estava numa indefinição, mas estava para ser revista. Só que havia áreas como a saúde e a educação, em que há grandes investimentos, mas que precisava de ter uma estratégia rapidamente definida. E as estratégias transversais vão começar agora a sair... (E5)

Pensamos que esta estratégia, a converter-se num plano de acção adequado e exequível, não só enquadrando conceptualmente, mas também orientando concretamente a intervenção no domínio da igualdade de mulheres e homens, poderá constituir um

instrumento muito relevante para a introdução e sustentação desta perspectiva na agenda da cooperação para o desenvolvimento. Esta estratégia e as suas orientações deverão espelhar os níveis de intervenção do IPAD: o bilateral, o multilateral e o apoio às ONG.

De resto, como foi sugerido naquele encontro, é necessário articular e integrar o modelo estratégico português no quadro das estratégias a nível supranacional e de parceiros europeus. Destacamos, pela sua relevância, a **Estratégia da UE para a igualdade de género na política de desenvolvimento**, apresentada na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho [COM(2007) 100 final]⁶³, cuja implementação foi recentemente firmada no Plano de Acção para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres na Cooperação da UE (2010-2015).⁶⁴

No documento de estratégia a Comissão apresenta directrizes para melhorar a integração da igualdade de homens e mulheres e reforçar o papel destas na política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, propondo acções concretas nos domínios onde a desigualdade é maior nos países em desenvolvimento. De acordo com aquela estratégia, a fim de aumentar a eficácia da integração do princípio da igualdade de homens e mulheres e do empoderamento destas últimas, é necessário proceder a mudanças em três domínios: (1) Acção política; (2) Cooperação para o desenvolvimento; (3) Criação de capacidades institucionais. Foram ainda definidas naquela estratégia 41 acções específicas em matéria de igualdade entre homens e mulheres nos seguintes grandes domínios: Governação; Emprego e actividades económicas; Ensino; Saúde e Violência com base na identidade sexual. O Plano de acção, por seu turno, é um documento operacional que concentra um número determinado de objectivos, nos quais se entende que a UE tem uma vantagem comparativa clara, e para cuja concretização propõe uma série de actividades a serem executadas pelos Estados Membros para o período de 2010 a 2015.

⁶³ Documento disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0100:FIN:PT:PDF>. [consultado em Setembro de 2010]

⁶⁴ Documento disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_265_gender_action_plan_EN.pdf [consultado em Setembro de 2010]

Apesar da relevância da integração da perspectiva da igualdade de género ao nível da negociação e programação da ajuda com os países terceiros ser salientada por várias das pessoas entrevistadas, ela tem estado praticamente ausente dos programas indicativos de cooperação que estruturam a cooperação bilateral. Segundo indicação de interlocutora do IPAD, apenas o programa indicativo com Cabo Verde integra esta temática, ainda que, como a própria afirma, não tenha passado ainda de uma “frase bonita” sobre esta perspectiva no documento de estratégia. Entendemos que o enquadramento sistemático das preocupações relativas à igualdade de género no trabalho negocial no âmbito da programação da ajuda deverá ser conduzido no sentido de sensibilizar os próprios parceiros para a importância destas questões. Isto aponta para uma actuação, não impositiva, mas pró-activa na integração destas preocupações na cooperação para o desenvolvimento, que não se limita à adopção de um discurso sobre género nos documentos de estratégia, mas é também acompanhada de sensibilização/formação dos actores e de mecanismos de seguimento e monitorização dessa mesma estratégia. O excerto que se segue, extraído de entrevista com representante de ONGD vem reforçar esta consideração:

Eu penso que onde é preciso efectivamente trabalhar é ao nível da programação e negociação dessa ajuda e da cooperação com os países parceiros. Aí é que é preciso dizer que para nós é importante ter um *corte* de género em tudo o que fazemos; e nós podemos contribuir com recursos financeiros, mas há também determinados avanços que têm sido conseguidos em Portugal e na Europa e achamos que são importantes do ponto de vista da cooperação, e ajudar, até sensibilizando os próprios parceiros. Porque obviamente essa não é uma prioridade na ajuda. E portanto se não forem sensibilizados para isso, também nunca haverá um pedido nesse sentido. Depois é muito fácil a Portugal refugiar-se naquele velho ciclo “nós não queremos ser paternalistas, nós respondemos àquilo que nos é pedido”. Mas se eles não estiverem despertos relativamente a determinada realidade, nunca vão pedir nada em relação a essa realidade. Portanto, cabe-nos a nós essa tarefa de sensibilização. (E34)

A medida C – Apoiar a formação em Igualdade de Género dos/as cooperantes, voluntários/as – é outra das dimensões cuja implementação se reveste de uma importância estratégica já que, mais que um fim em si mesma, é uma medida potenciadora e multiplicadora de outras acções ao nível da cooperação. Sem a formação dos actores que

actuem no enquadramento da cooperação portuguesa, dificilmente se poderá alicerçar qualquer acção eficaz e sustentável.

As entrevistas realizadas com cooperantes (sem formação específica na área da igualdade de género) vêm reforçar este postulado. Detectámos nos discursos de alguns actores resistências à integração desta perspectiva nos programas/projectos de cooperação em que estão envolvidos, seja por falta de reconhecimento da legitimidade/relevância da intervenção neste domínio, seja pela falta de uma perspectiva holística sobre a igualdade de homens e mulheres - e prevalência de concepções estereotipadas -, seja por desconhecimento do que podem ser medidas a adoptar para promover a igualdade de género nas intervenções. Atentemos no discurso de agente de cooperação, coordenador/a de um programa de apoio ao desenvolvimento:

O projecto foi desenhado para o desenvolvimento económico-agrícola e portanto não faz grande sentido olhar para estas questões do género. Entendo que a nível marginal possa haver algum desvio, mas que não é suficiente para ter uma preocupação a este nível. (...) Estas questões são importantes noutros sectores – saúde ou educação -, mas não na agricultura. (...) Não tive formação com o IPAD. Mas era preferível ter formação na área técnica do que ter formação avulso para áreas pelas quais não tenho o mínimo interesse. (E111)

Apesar da relevância desta medida, os resultados a que conduziu foram escassos, ainda que possamos apontar alguns avanços na sua concretização, à qual, de resto, parece estar a ser dada continuidade. Por ora, a temática da igualdade de género foi apenas abordada de forma informal no âmbito da formação de docentes seleccionados para integrar o contingente em Timor-Leste, ainda que esteja prevista a integração sistemática e formal de um módulo sobre a temática da igualdade de género na formação de agentes de cooperação, como nos revela testemunho colhido no final do período de implementação do PNI.

Começamos a fazer isso [formação] o ano passado, com os últimos agentes que foram seleccionados, que na formação deles haja um módulo específico da IG. Na altura foi feito com a prata da casa da instituição, que era responsável pela formação. Vamos ter agora que fazer mais formação para a Guiné-Bissau. E o que está a ser preparado, é que a formação seja dada por gente da área e não umas ideias gerais dada pela instituição, que normalmente é universitária, que dá formação geral aos agentes. (...) A ideia é criar um

módulo, as adaptações do país, que possa ter uma base e que seja a base comum para a formação de toda a gente. (E5)

O facto de a área da igualdade não constituir uma área prioritária ou sequer autónoma na orgânica da entidade responsável pela execução da medida, aliado às dificuldades iniciais na sua implementação, decorrentes sobretudo da percepção da falta de suporte técnico para a sua concretização, acabaram por resvalar no seu sucessivo adiamento, como nos revela entrevista realizada em momento anterior.

Já várias vezes tentámos fazer as acções de formação com os cooperantes. Temos feito o possível com a prata casa, ou recorrendo mesmo aos formadores que dão formação aos agentes, mas não temos resposta de trabalho com a CIG nesta área.... Dentro do contexto da formação serem eles os responsáveis pelo módulo, e isso ainda não conseguimos. Não por falta de vontade deles... (...) Já começámos a abordar a temática nas acções de formação, mas gostávamos de fazê-lo com o apoio concreto da CIG e isso é impossível. (...) Não me parece que eu própria tenha capacidade de inserir. (E5)

O envolvimento da CIG na dinamização da implementação das medidas parece ser essencial para a eficácia da sua execução. O excerto anterior é revelador da dependência em relação à entidade coordenadora do plano para a execução das suas medidas por parte das entidades responsáveis pela sua implementação, sobretudo em organismos onde este domínio de intervenção não está internalizado. No entender de técnica/o da CIG, o facto de este organismo ser responsável pela dinamização e acompanhamento das medidas do plano não deveria omitir a responsabilidade dos Ministérios envolvidos na sua execução.

O facto de ser a Comissão a coordenar de certa forma, a estimular a execução não liberta os Ministérios da sua responsabilidade. Ora os Ministérios encaram isto como algo que... ago a fazer, desde que... Desde que a CIG organize, estimule, eventualmente arranje meios, está a ver? (E20)

Para além de se prever a definição e aplicação de um módulo sobre a temática na formação de agentes de cooperação, o Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina e no Plano de Acção Nacional sobre a resolução CSNU 1325, incluem também formação em igualdade de género dirigida a agentes que actuam ao nível das relações internacionais e da cooperação (objectivo específico 5 do objectivo 2).

Por fim, o IPAD apoiou a Plataforma Portuguesa das ONGD na prossecução de uma acção de formação na área da cooperação e do voluntariado, que incluiu uma componente de igualdade de Género (5/Jun/08).

Apesar da relevância destas iniciativas, a sua expressão é ainda muito limitada relativamente aos resultados que seriam de esperar da implementação desta medida. Por outro lado, considerando que os/as cooperantes são sobretudo executores/as de intervenções previamente perspectivadas, pensamos que seria importante alargar esta formação à fase de elaboração de programas/projectos.

Ainda que perifericamente possamos enquadrar alguns, poucos, projectos e iniciativas (poucos) na execução da **medida D – Promover, nos programas de apoio à revisão de legislação, em países terceiros, a inclusão da perspectiva de género como parte do processo de boa governação** –, esta não parece ter motivado nenhuma intervenção específica para lhe dar resposta. Não obstante, a intervenção no domínio da justiça é, no entender de representante de uma entidade co-responsável pela execução desta medida, prioritária para promoção da igualdade de género na cooperação.

Continuo a considerar que esta é uma área prioritária. Nós fazemos essencialmente desenvolvimento de capacidades. Temos uma intervenção grande ao nível da reforma legislativa. Faz sentido que esta abordagem esteja patente, não só formando os agentes que estão no terreno (...) mas os nossos colegas do MJ, a PCM também... serem sensibilizados também para o que isto significa. Mas também os programas terem em conta esse contexto. Nós, no âmbito da justiça, fazemos essencialmente 3 coisas: revisão da legislação, operacionalização da legislação existente, sua modernização/adaptação aos compromissos internacionais, e depois formação de todos os quadros envolvidos, essencialmente juízes. (...) Isto [acções consideradas para a execução da medida], foi pegar naquilo que nós fazíamos e ver de que maneira poderia ter correspondência. (E5)

O excerto anterior traz a claro o carácter avulso das iniciativas consideradas para a concretização da medida. Nesta linha, são referenciados 2 projectos de cooperação técnico-policial com países parceiros, no âmbito dos quais tem sido ministrada formação aos agentes (sobretudo forças de polícia, quadros e formadores) em domínios associados ao apoio às vítimas de violência e de tráfico de seres humanos. Estas iniciativas parecem concorrer apenas muito marginalmente para a concretização desta medida, sobretudo se considerarmos os indicadores de processo e realização que lhe foram definidos (centrados

na formação dos/as cooperantes na área da assessoria jurídica). Mais coerente com estes indicadores seria a preparação do processo de selecção de novas assessorias jurídicas para país parceiro que, em princípio, integrará a perspectiva de género, que nos foi referenciada, mas que ainda não está implementada, conforme nos deu conta um/a representante da entidade executora da medida.

A medida E – Incentivar a realização de programas de cooperação que tenham como objectivo o empoderamento das redes sociais locais, nomeadamente, as organizações de mulheres e as secções de mulheres dos partidos políticos – também não parece ter motivado qualquer intervenção estruturada para responder aos seus indicadores. A incongruência ao nível da formulação dos indicadores também não potenciou a sua execução e coloca dificuldades acrescidas à sua avaliação. À semelhança da medida anterior, o tipo de intervenção preconizado por esta medida é muito valorizado por uma das principais entidades executoras:

Eu acho que esta medida deveria ser mantida no novo PNI, talvez com outros indicadores e outra abordagem. Mas eu acho que mesmo o nosso MTSS no âmbito de projectos de luta contra a pobreza, com ONG locais, intervenções muito interessantes, que eu quase consideraria acções temporárias positivas. E portanto por aí se conseguia, ou com eles e a Plataforma da ONG, p.ex., fazer este reforço das associações aqui, sobretudo as locais, as dos países parceiros. (E5)

Apesar disso, para a execução desta medida foram reportadas iniciativas que não foram concebidas com o propósito de lhe responder, ainda que de alguma forma convirjam para os seus objectivos. Trata-se de alguns programas/projectos financiados pelo IPAD no âmbito da cooperação bilateral, multilateral ou de apoio a ONGs, cujas acções integram o reforço das associações de mulheres e outras organizações que prestam apoio a mulheres.

A formulação vaga da **medida F – Sensibilizar para o papel das mulheres na construção e manutenção da paz, e garantir a sua plena participação em todos os processos de reconstrução social nas situações pós-conflito** – não balizando a intervenção, condiciona a avaliação desta medida. Não obstante, convergindo com os termos desta medida, destaca-se a elaboração do Plano Nacional para a Implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança (2009 – 2013), ainda que não seja óbvio que tenha sido directamente despoletado por ela.

De qualquer forma, o processo de elaboração do Plano Nacional para a Implementação da Resolução 1325 é destacado por várias pessoas entrevistadas como sendo uma das acções mais marcantes que pode ser outorgada à área da cooperação para o desenvolvimento, como ilustram os excertos de entrevistas com representantes de entidades entrevistadas, envolvidas na execução desta medida e na elaboração daquele Plano:

Olhe, foi... Aquilo que eu destaco como mais positivo, foi a elaboração do plano para a implementação da resolução 1325 do Conselho de Segurança, das Nações Unidas. Foi um processo muito interessante. Muito participado, ao invés de muitas vezes aquilo que acontece noutros países, em que é difícil sentar à mesa de uma forma regular, pessoas dos Ministérios todos. Todos os actores que têm a ver com esta temática. Nós conseguimos sentar à mesma mesa, gente do IPAD, gente do PCM, da CIG, gente da justiça, gente do MAI. (...) Depois em áreas concretas, apesar de não ser directamente por obrigação do PNI, mas por outras razões, o processo da 1325, criou uma dinâmica. (...) A 1325 claramente tem a ver com a candidatura ao conselho de segurança (...) Mas criou uma dinâmica interministerial muito interessante, que eu espero que não se perca com algum atraso que há na identificação do grupo que vai fazer agora a implementação.

(E5)

As entidades envolvidas na elaboração do Plano Nacional para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 são mais diversificadas do que aquelas que se planeou envolver na execução desta medida do PNI. Além da PCM, MNE e MDN, a elaboração do plano para a Implementação daquela resolução contou com a participação do MAI e do MJ, em articulação com representantes da sociedade civil. É de realçar, contudo, que os objectivos estabelecidos no PNA 1325, desenhados com o intuito de transpor os objectivos da Resolução 1325, vão ao encontro dos desígnios desta (e de outras) medida do III PNI. Foram estabelecidos 5 objectivos estratégicos:

1. Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz, incluindo em todos os níveis de decisão.
2. Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspectos relevantes das resoluções 1325 e 1820.
3. Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós-conflito, tendo em conta a necessidade de:
 - a) Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada
 - b) Promoção do empoderamento das mulheres

4. Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática 'Mulheres, Paz e Segurança', incluindo a formação e sensibilização de entidades decisoras e opinião pública.
5. Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução 1325.

Segundo o texto do PNA 1325, o grupo de trabalho para a implementação do plano seria constituído por, pelo menos, um/a representante dos Ministérios directamente envolvidos na sua concepção. Apesar de o plano ter entrado em vigor em Agosto de 2009, não temos informação de acções específicas que tenham já sido desenvolvidas para lhe dar cumprimento e que possam ser imputadas à medida F do III PNI.

No âmbito das medidas **G – Apoiar os programas de saúde que, nos países terceiros, privilegiem as mulheres e raparigas como população-alvo em todas as campanhas que tenham como objectivo a melhoria da saúde pública** – e **H – Apoiar programas de saúde que, nos países terceiros, se dirijam a jovens e a mulheres, nomeadamente, os relativos à prevenção do VIH/Sida e doenças endémicas, à saúde e direitos sexuais e reprodutivos** – podem ser destacadas algumas iniciativas que de forma mais ou menos directa concorrem para a sua execução.

Desde logo, um dos 4 sectores de intervenção contemplados no Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina (2009/10) é exactamente a "Cooperação". Dentre as actividades/medidas previstas no programa, pudemos destacar como contributos para a concretização destas medidas as que se dirigem a agentes de decisão/profissionais na área da cooperação para o desenvolvimento e/ou a associações, meninas, raparigas, mulheres e famílias de países parceiros, como sejam:

- Elaborar material IEC (Informação, Educação e Comunicação);
- Traduzir e Publicar: a) Training Kit Prevention and Elimination of Female Genital Mutilation Among Immigrants in Europe; b) Female Genital Mutilation (...). A Teacher's Guide; c) Eliminating female genital mutilation: an interagency statement, UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCHR, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, WHO;
- Realizar acções de formação para agentes de cooperação;
- Disponibilizar informação on-line e hiperligações sobre MGF/C;
- Desenvolver estratégias e mecanismos de comunicação e advocacy junto de Organizações Nacionais, Europeias e Internacionais, nomeadamente aquelas com assento nos países onde a MGF/C se pratica;

- Reforçar a manutenção dos acordos de cooperação bi e multilaterais que visam a promoção da entrada de meninas no sistema de ensino, numa perspectiva de continuidade, até completarem o ensino obrigatório;
- Promover um ambiente adequado ao desenvolvimento de projectos e acções de formação/ sensibilização sobre Direitos Humanos, Direitos das Crianças, Saúde Materno-infantil, Direitos Sexuais e Reprodutivos e Doenças Sexualmente Transmissíveis, incluindo o VIH/SIDA, tendo em vista o abandono de todas as práticas tradicionais nocivas.

Para além do Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina, também o Programa Nacional de Prevenção e Controlo da infecção pelo VIH/sida (2007-2010) dedica um capítulo à cooperação e às relações internacionais. Na formulação dos objectivos gerais e específicos e das estratégias previstas para este sector de intervenção não é visível, todavia, a perspectiva de género.

De resto, são reportados pelo IPAD alguns projectos de cooperação para o desenvolvimento cujas acções indirectamente convergem para a concretização daquelas medidas, das quais se destacam: acções de formação dirigidas a profissionais de saúde (particularmente de saúde materno-infantil e de saúde sexual e reprodutiva) e capacitação de instituições/serviços de saúde, também sobretudo na perspectiva da SSR e da saúde materno-infantil.

Por fim, há que ressaltar a assinatura da Carta do Rio (no âmbito da I Reunião Ministerial de Políticas para as Mulheres e VIH realizada em 2008) que define uma agenda de cooperação horizontal comum, destinada a fortalecer as respostas nacionais para lidar com as questões de género e VIH/SIDA e que motivou o desenvolvimento de esforços para integrar esta preocupação na Declaração do Estoril, adoptada pelos Ministros/as da Saúde da CPLP e no Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP.

Para a execução da **medida I – Privilegiar campanhas de promoção da educação formal e ao longo da vida, bem como aquelas que promovam uma participação equilibrada em todos os graus de ensino** –, contamos sobretudo com o contributo de alguns programas/projectos de cooperação, (co)financiados ao abrigo do Programa Orçamental da Cooperação, que contemplam iniciativas que convergem para os seus pressupostos. O tipo de acções dos projectos é diverso, compreendendo desde a atribuição de bolsas de formação e construção de estabelecimentos escolares para raparigas até à

qualificação e profissionalização de mulheres. De resto, também o Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina (2009/10), ao introduzir o reforço da manutenção dos acordos de cooperação que visam a promoção da entrada de meninas no sistema de ensino, também concorre para a execução desta medida.

A última medida prevista para esta subárea - **Promover nos programas de cooperação na área da economia o conhecimento do impacto de políticas macro-económicas sobre homens e mulheres, no sentido de facilitar o desenvolvimento de estratégias que fortaleçam o papel das mulheres na economia, nomeadamente o empreendedorismo** – não teve execução reportada. O MNE/IPAD refere-se o apoio anual à edição do Relatório Económico de Angola, mas não evidencia de que forma é que ele converge para os objectivos da medida (nomeadamente a inclusão da perspectiva de género no documento).

6.2.3 – Conclusões

A partir dos dados por nós recolhidos relativos às 10 medidas previstas para a área da perspectiva de género na Cooperação para o Desenvolvimento, aduzimos níveis de execução genericamente modestos. Uma vez que não temos nenhuma medida plenamente executada, a taxa absoluta de execução é nula. Se entrarmos em linha de conta, no entanto, com as medidas parcialmente executadas ou em progresso, obtemos uma taxa bruta de execução muito favorável - 90%. Quando atribuímos uma ponderação superior às medidas executadas e uma menor àquelas que foram parcialmente executadas ou que se encontram em progresso, o valor da taxa (taxa específica de execução) desce significativamente, cifrando-se em 45%.

Mais uma vez, são valores que denunciam o carácter avulso da intervenção conduzida pelas entidades responsáveis pela execução das medidas, que redundou em valores de realização menos entusiásticos.

Efectivamente, não parece ter havido uma acção de fundo, relevante e consistente, no sentido de responder à generalidade das medidas do III PNI para esta subárea. A actuação por parte do organismo que é responsável ou co-responsável pela execução da maior parte das medidas é sobretudo reactiva. Os elementos que nos são reportados

relativamente à execução de muitas das medidas resultam da agregação de informação sobre o que na actividade corrente do IPAD pode ser capitalizado como resposta aos respectivos indicadores, sem que as acções tenham uma ligação directa ao Plano. Mas a existência deste, mesmo não produzindo uma acção estruturada e consistente, teve o efeito de alertar as entidades para estas questões e de tornar visível algum trabalho que já vem sendo feito neste domínio, e que parece ter sido intensificado já nos últimos meses de vigência do III PNI, com o retomar do trabalho de elaboração da estratégia de cooperação para a igualdade de género, no âmbito do fórum da cooperação.

Pontos Fortes

- Incorporação da maioria das medidas sugeridas na avaliação do II PNI, reveladora de uma maior ambição na formulação de medidas para este domínio, embora sem uma operacionalização adequada;
- Crescente sensibilização de actores das entidades implicadas na implementação das medidas, mercê da prestação de contas que são chamadas a prestar;
- Visibilização do trabalho desenvolvido nas entidades com responsabilidade na execução das medidas, o qual, mesmo não tendo sido motivado ou não tendo ligação directa ao PNI, converge para os seus objectivos;
- Consideração da perspectiva de género nos critérios para a apresentação de projectos, através da sua inclusão nos formulários de candidatura;
- Criação e reunião de Grupo Temático sobre a Igualdade de Género no âmbito do Fórum da Cooperação, representando um avanço importante no propósito de se proceder à revisão da Estratégia da Cooperação para a Igualdade de Género;
- Aprovação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015), na qual a educação para a igualdade de género surge como campo de actuação prioritário;
- Articulação com o Plano Nacional para a Implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança e com o Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação

Genital Feminina – nos quais algumas acções previstas vão ao encontro de medidas da Área 5 do III PNI.

Fragilidades

- Dificuldades de articulação e dependência em relação à CIG para a implementação das medidas por parte das entidades envolvidas na sua execução;
- Formulação demasiado vaga da maior parte das medidas, e indefinição de vias claras para a sua operacionalização fomentaram a desresponsabilização pela sua implementação;
- Inexistência de uma intervenção estruturada e de fundo, que seja relevante e consistente, e que vá ao encontro de uma cabal execução das medidas;
- Acção reduzida na generalidade das medidas, sendo que a maioria das acções realizadas lhes responde apenas indirecta e parcialmente;
- Falta de directrizes específicas quanto à integração da perspectiva de género nas ferramentas de apresentação de projectos/programas;
- Nenhum investimento relevante em instrumentos de apoio à análise das candidaturas e monitorização dos projectos, nem na formação das pessoas a quem cabe a análise, acompanhamento e avaliação das iniciativas;
- Défice de formação de cooperantes em igualdade de género.

6.2.4 – Recomendações

- Apostar na sensibilização e formação dos diversos actores públicos e privados que actuam ao nível da cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente:

- 182.** Promover a formação de agentes de cooperação nas diversas áreas, designadamente introduzir módulo de igualdade de género nos cursos de formação inicial, complementar ou de actualização de agentes de cooperação promovidos pelo IPAD;

183. Promover acções de formação/sensibilização junto de promotores/as de programas e projectos de desenvolvimento, por forma a alargar a sensibilização em igualdade de género à fase de elaboração dos projectos;
184. Promover acções de formação em igualdade de género dirigidas a equipas que acompanham e avaliam projectos e programas integrados de cooperação;
185. Promover acções de formação sobre igualdade género nos países parceiros dirigidas a actores estratégicos (agentes políticos, entidades públicas e privadas, ONGs).
186. Desenvolver e utilizar indicadores sensíveis às questões de género (tendo por base, designadamente, a lista de indicadores anexada ao documento que define a estratégia para a igualdade de género na política de desenvolvimento da UE - COM(2007) 100 final) e apoiar o reforço das estatísticas de base subjacentes.
187. Introduzir orientações mais específicas ao nível da integração da perspectiva de género nas ferramentas de apresentação de programas/projectos (criar indicadores relevantes e mensuráveis, explicitar critérios de avaliação, recomendações ...).
188. Desenvolver instrumentos práticos e actualizados de apoio à integração da perspectiva da igualdade de género na execução dos programas/projectos.
189. Elaborar instrumentos que permitam monitorizar e avaliar a efectiva integração desta perspectiva nos projectos/programas de desenvolvimento (incluir dimensão de género na estrutura dos relatórios narrativos e promover a sua inclusão como critério de avaliação dos projectos/programas, ...).
190. Assegurar que a intervenção externa do Estado a nível bilateral e multilateral, em particular nas negociações dos programas bilaterais de cooperação, integra a perspectiva de género, incluindo o diálogo e debate político sobre o tema. A intervenção externa do Estado neste âmbito deverá ter por base a Estratégia da Cooperação para a Igualdade de Género (que se encontra em fase inicial de elaboração).

O enquadramento sistemático das preocupações relativas à igualdade de género no trabalho negocial no âmbito da programação da ajuda deverá ser conduzido no sentido de sensibilizar os países parceiros para a importância das questões da igualdade de género.

191. Articular a estratégia portuguesa da cooperação para a “igualdade de género” com as estratégias e compromissos assumidos por Portugal no plano internacional, nomeadamente com a Estratégia e Plano de Acção para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres na Cooperação da UE (2010-2015).
192. Estabelecer plataformas de diálogo e regime de consultas eficazes com as partes interessadas (designadamente os governos, os centros de investigação, as universidades, as organizações da sociedade civil, as agências internacionais) tendo em vista a elaboração das estratégias nacionais e dos programas de ajuda.
193. Assegurar a representação da CIG nas principais instâncias de consulta e definição de políticas de cooperação portuguesa (designadamente na Comissão Interministerial para a Cooperação e no Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento).
194. Considerar as questões da igualdade entre os sexos no apoio orçamental aos países parceiros, efectuando o pagamento de parcelas de incentivo em função de indicadores sensíveis às questões de género, conforme recomendado no documento de estratégia para a igualdade de género na política de desenvolvimento da UE.
195. Promover linhas de financiamento específicas de projectos/programas que tenham como objectivo a promoção da igualdade de mulheres e homens em áreas prioritárias como a saúde, educação, emprego e actividades económicas, governação, redes sociais, ambiente, violência e paz e segurança (tendo como referencial, por exemplo, a lista indicativa de acções específicas em matéria de igualdade de homens e mulheres anexada à Comunicação da Comissão sobre Igualdade de género e empoderamento das mulheres no âmbito da cooperação para o desenvolvimento).

196. Fomentar a apropriação das acções de cooperação para o desenvolvimento pelas próprias mulheres beneficiárias, reforçando a emergência e participação de OSC que apoiem a igualdade de género e reforçando as capacidades das OSC existentes.
197. Promover o reforço do apoio à investigação sobre as relações de género nos países parceiros.
198. Facilitar o acesso às informações e melhores práticas, nomeadamente promovendo a partilha e disseminação de informação, experiências e boas práticas ao nível da igualdade de género entre actores diversos com competências na área da cooperação e desenvolvimento.

CAP. 7 – RECOMENDAÇÕES

Percorridos os meandros do III PNI, nos seus detalhes, importa agora dar prioridade à implementação e operacionalização de uma estratégia de transversalização da perspectiva de género que nos conduza a um modelo integrado de políticas de igualdade. Este modelo só será possível quando esta perspectiva impregnar as práticas quotidianas das instituições e das pessoas. Tal implica uma estratégia de territorialização, quer dizer de implantação em todo o território das medidas preconizadas nos planos de promoção da igualdade. Embora já iniciada, como vimos, através da formação/sensibilização dos/as agentes da administração pública central e local, da celebração de protocolos com autarquias e organizações do sector voluntário tendo em vista o desenvolvimento de acções locais, e do apoio a organizações quer do sector público quer privado, lucrativo ou não, impõe-se nesta fase apostar no aprofundamento desta via de intervenção, mas para isso é necessário ultrapassar alguns desafios.

A análise realizada à adequabilidade, coerência, eficácia e sustentabilidade do III PNI levaram-nos à identificação de alguns desafios.

O primeiro desafio a ultrapassar é o reforço do conhecimento e clarificação dos objectivos prosseguidos com a transversalização da perspectiva de género junto das pessoas que participam nos diversos níveis dos processos de tomada de decisão. Além disso é necessário conseguir que estas assumam um compromisso com esses objectivos, quer em termos institucionais quer pessoais. Assim, para além das metas quantitativas estabelecidas no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego, há que explicitar metas, mas também a explicitação de quem serão as pessoas a beneficiar das mudanças e concretamente que ganhos tangíveis ou intangíveis terão. A adesão a uma visão igualitária

é fundamental, ou doutra forma o *mainstreaming* transforma-se num conjunto de procedimentos ou de técnicas e não numa estratégia de mudança estrutural nas nossas sociedades e de empoderamento das mulheres.

O segundo desafio será o desenvolvimento das competências analíticas e os instrumentos requeridos pelas funções exercidas por cada pessoa na respectiva posição institucional. A falta de formação é muitas vezes responsável pelas resistências encontradas, pelo que é indispensável investir de forma continuada e intensiva neste meio fundamental de desenvolvimento das políticas de igualdade de género, atingindo todos os agentes de algum envolvidos no processo de transversalização da perspectiva de género. Neste domínio o combate aos estereótipos é crucial para que estes deixem de oferecer resistência à mudança em favor da igualdade e deixem de ser fundamento à reprodução das desigualdades.

O terceiro será definir a arquitectura institucional encarregada da missão de internalizar a preocupação com a igualdade de género, o que implica definir as estruturas e mecanismos que assegurarão as diversas funções necessárias ao planeamento e à execução. O modelo a adoptar deve conter: o estabelecimento de plataformas colaborativas inter-institucionais, numa lógica de cooperação institucional horizontal entre todos os âmbitos e departamentos, mas também vertical entre todos os níveis políticos; a função de catalisação no processo, a atribuir aos mecanismos oficiais para a igualdade; e a adopção de metodologias participativas que possibilitem o envolvimento de todos os *stakeholders* nos processos de decisão mais relevantes (definição e avaliação de políticas e programas), e que excluam a opção por uma via única de participação para fins de auscultação/consulta. Com efeito, a categoria de *stakeholders* deveria ser bastante alargada e incluir, para além de governantes, parlamentares e pessoal dirigente e técnico da administração e dos mecanismos oficiais para a igualdade, concretamente, também organizações da sociedade civil, em especial, as de defesa de direitos das mulheres, especialistas em igualdade de género e representantes de outros sectores privados relevantes.

O quarto desafio, que deveria talvez ser o primeiro, dado o carácter holístico que esta abordagem possui, é implementar um sistema de produção de conhecimento

especializado e de informação, estatística e não só, desagregada por sexo que alimente a concepção de políticas e de programas de acção. A monitorização sistemática do impacto das políticas públicas nas desigualdades entre mulheres e homens e nas relações sociais entre os sexos, em geral, é uma necessidade imperiosa a exigir continuidade.

Tendo em vista a superação deste conjunto de desafios que configuram o modelo mais integrado de política de “igualdade de género” que julgamos adequado às actuais necessidades de uma sociedade que queremos mais justa e igualitária, permitimo-nos fazer as recomendações que se seguem (ordenadas segundo as áreas do III PNI). São quase 190 propostas a merecerem atenção, negociação e priorização.

Área 1 – Perspectiva de género em todos os domínios de política enquanto requisito de boa governação

Dimensões	Medidas Propostas
Processo de concepção e implementação do próximo Plano	Tornar público o presente estudo de avaliação, tornando-o acessível a todos os <i>stakeholders</i> e realizar debates sobre as análises e conclusões pertinentes, com os actores-chave do processo de planeamento e implementação do plano, em cada domínio de política.
	Promoção de uma ampla mobilização, envolvendo todos os ministérios, ao mais alto nível, na concepção do PNI, que envolva, para além das/os conselheiras/os, as equipas interdepartamentais para a igualdade e as direcções-gerais.
	Elaborar plano com a vigência de 5 anos.
	Atribuir a grupos de trabalho com composição bipartida o acompanhamento e monitorização do processo de implementação das acções do Plano.
	No organismo responsável pela execução do Plano, cada domínio de política deve ser coordenado por uma pessoa com funções de chefia.
	As pessoas-chave para a coordenação da execução do Plano em cada domínio de política devem reunir cada seis meses para fazer o balanço das actividades realizadas e programar as que se seguem.
	No final de cada ano, será feito um balanço da execução alcançada e elaborado um relatório que deverá ser tornado público.
	Visibilização do PNI através de acções de formação destinadas a públicos estratégicos em toda a administração pública (ao nível da direcção de serviços) e sociedade civil organizada (dirigentes políticos e partidários, sindicais, empresariais e associativos, em geral).
	Estruturação do sistema informativo da CIG de forma a dar resposta às necessidades de

	comunicação interna, centralizando pedidos de informação regulares (por exemplo trimestrais) aos Ministérios sobre eventos e acções realizadas; promovendo e facilitando a troca de informação e parcerias para a acção entre a CIG e as ONGDM.
	Privilegiar a organização de iniciativas interinstitucionais, dado que a parceria ajuda a legitimar internamente as acções; além disso, a mobilização é facilitada quando é feita em torno de um objectivo concreto e delimitado; estas iniciativas devem estar a cargo da SEI ou da CIG.
	Criar a exigência legal de publicitação da análise de impacto na “igualdade de género” em todos os diplomas periódicos com maior centralidade na acção governativa (Orçamento de Estado e Grandes Opções do Plano), bem como da revisão de códigos ou outras reformas de carácter estrutural, e de todos os Planos de Acção Nacionais (globais ou sectoriais).
	Fixar metas específicas para homens e mulheres para todos os objectivos de política.
	Incluir medidas que digam respeito à adopção de princípios fundamentais de <i>mainstreaming</i> , mas tendo o cuidado de as formular de modo mais realista, evitando termos como “garantir” ou todos/as”.
	Incluir a obrigatoriedade do cumprimento das metas do PNI na carta de missão de dirigentes da administração pública, criando mecanismos que o tornem referência obrigatória nos procedimentos de prestação de contas públicas (relatórios e planos de actividade, balanços, etc.);
	Integrar objectivos a alcançar no domínio da igualdade de género no planeamento das actividades e nos processos de avaliação de desempenho de todos os departamentos ministeriais, e não apenas nos processos individuais.
Estratégia de “transversalização da perspectiva de género”	Criar a exigência legal de o Estado e os organismos e serviços da sua administração directa ou indirecta, os órgãos de soberania, as autarquias locais, ou qualquer entidade participada ou apoiada por fundos públicos só poderem adquirir bens e serviços a entidades colectivas que dêem prova de possuírem um plano para o aprofundamento interno da igualdade de mulheres e homens (desde que tenham mais do que 30 pessoas ao serviço).
	Dotar os mecanismos oficiais para a “igualdade de género” dos recursos humanos, materiais, financeiros adequados à sua missão.
	Criar em cada ministério de um cargo de direcção, com funções de coordenação das actividades de <i>mainstreaming</i> , nomeadamente avaliação dos diferentes impactos das políticas sectoriais na monitorização das políticas vigentes e de concepção de novas políticas sectoriais.
	Nomear as/os conselheiras/os e dos membros das equipas interdepartamentais para a igualdade durante todo o período de vigência do plano, de acordo com as normas e os princípios constantes no respectivo Estatuto.

	Nomear para as funções de conselheira e conselheiro para a igualdade nos organismos públicos pessoas com posições hierárquicas de topo nesses mesmos organismos.
	Criar uma rede de Conselheiras/os para a “Igualdade de Género”, para apoio técnico mútuo no desempenho das suas funções.
	Consolidar o papel e competências das/os Conselheiras/os e das Equipas Interdepartamentais através de formação tendo em vista realizações específicas.
	Introduzir na análise orçamental a perspectiva da “igualdade de género” em todos os departamentos da Administração Pública Central e Local, para o que a CIG deveria integrar o GTIPOP – Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas.
	Criar um Fórum para a “Igualdade de Género”, constituído por peritos/as dos diferentes sectores de actividade, que acompanhe e avalie a implementação do III PNI.
	Regionalizar a responsabilidade pela coordenação, promoção, gestão e acompanhamento das políticas ao nível dos Governos Cívicos.
	Articular o PNI com outros programas, potenciando a coerência de políticas de igualdade, designadamente PNACE, PNAI, e vários outros (Plano Tecnológico; PAIPDI – Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade; Plano para a Integração de Imigrantes, etc.).
	Privilegiar como estratégia para a “transversalização da perspectiva de género” a sua integração em todos os planos em vigor em Portugal, com o envolvimento da CIG e das/os Conselheiras/os para a Igualdade das áreas de política sectorial relevantes;
	Desenvolver uma intensa actividade de diagnóstico e planeamento, de modo a que seja possível fixar sistematicamente metas quantitativas calendarizadas, atribuir responsabilidades e identificar os meios a mobilizar na execução do próximo Plano.
	Generalizar a desagregação por sexo de todas as estatísticas relativas aos indivíduos.
	Institucionalizar a obrigatoriedade de todos os ministérios realizarem estudos de impacto na “igualdade de género” de todas as iniciativas legislativas de responsabilidade governamental.
	Constituição, na CIG, de equipas de formação.
Outros Instrumentos	Criação de pontos focais para a igualdade entre mulheres e homens em todas as estruturas de proximidade com a população (segurança social, centros de emprego, câmaras, lojas de cidadão) para a divulgação/sensibilização para as medidas em vigor.
	Definir a arquitectura institucional do Observatório de Género de modo a que desempenhe as suas funções com isenção, credibilidade e sustentabilidade. Recomendamos que se crie um organismo financiado pelo Estado mas com autonomia quanto ao funcionamento, dinamizado por uma unidade de coordenação de composição múltipla com representantes das entidades que constituem os seus stakeholders e

	beneficiários directos da informação e conhecimento produzidos;
	Incluir no Portal para a Igualdade todas as medidas de política de igualdade em vigor em todas as esferas (trabalho, emprego, formação profissional, educação, participação na tomada de decisão e luta contra a violência contra as mulheres).
	Tornar as reuniões do Conselho Consultivo mais produtivas, distribuindo atempadamente a documentação sobre a qual é pedido parecer, para evitar longas exposições iniciais por parte do poder político, e, paralelamente, criar espaços de trabalho com cada um dos corpos que o constituem de modo a que nas reuniões gerais só sejam tratadas questões de interesse geral.
	Desenvolvimento de campanhas publicitárias integradas (Televisão, Rádio e imprensa) sobre matérias específicas como a repartição de responsabilidades domésticas, igualdade de oportunidades no emprego, diferenciais salariais, violência de género, participação na vida pública, ou outras entendidas como prioritárias.

Área 2 – Perspectiva de género em domínios prioritários de política

Dimensões	Medidas Propostas
Educação, Investigação e Formação	Dignificação/reconhecimento político do papel das/os Conselheiras/os para a Igualdade em cada Ministério e operacionalização dos respectivos Planos para a Igualdade, com um acompanhamento regular e uma divulgação/partilha de 'boas práticas'.
	Maior responsabilização de outras entidades da administração central e local, como os Ministérios, as Conselheiras, as equipas interdepartamentais, as autarquias, as instituições de ensino e formação, etc., na concretização das medidas do próximo Plano Nacional para a Igualdade, aparecendo a CIG menos vezes referida como entidade responsável, ainda que possa oferecer apoio técnico em todas as situações.
	Criação de mecanismos de acompanhamento (por exemplo, Grupos de Trabalhos semelhantes aos que existiram, mas com outra composição) e de avaliação periódica das actividades desenvolvidas no âmbito da concretização dos objectivos e das medidas a incluir no próximo Plano.
	Monitorização rigorosa da forma como são tratadas as temáticas relativas à igualdade de género dentro das instituições educativas e formativas (ex. violência doméstica), para que a tónica seja colocada nas possíveis causas dos fenómenos tratados (e não apenas na sua identificação), como sejam as representações sociais, os estereótipos e as desigualdades de poder material e simbólico entre homens e mulheres.
	Inclusão no próximo Plano de medidas promotoras do sucesso escolar de rapazes e de raparigas e de combate ao abandono escolar precoce.
	Formalização e ampliação da Rede Coeducação, enquanto grupo de especialistas em igualdade de género que podem constituir uma mais-valia na auditoria das iniciativas ligadas às áreas da educação, investigação e formação do próximo Plano Nacional para a

	Igualdade.
	Organização de iniciativas que tragam questões mais específicas dos homens/rapazes para a discussão, à semelhança do projecto promovido pelo Serviço Galego para a Igualdade “Eles Tamén”, de forma a desconstruir a ideia de que a promoção da igualdade de género pretende abolir apenas as desigualdades que sofrem as mulheres/raparigas.
	Realização e divulgação ampla de estudos estatísticos com dados desagregados por sexo, nas diferentes áreas e temáticas abrangidas pelo próximo PNI, para que possam servir como suporte a publicações específicas, à actualização constante do retrato social do nosso país, e ainda a todas as iniciativas desenvolvidas no âmbito da educação e formação em igualdade de género.
	Formação dos profissionais de educação, mais concretamente dos/as educadores e dos/as professores/as dos ensinos básico e secundário, para a utilização dos Guiões sobre Género e Cidadania, entretanto publicados (ensino pré-escolar e 3º ciclo) e daqueles que se encontram em fase de concepção (1º e 2º ciclos).
	Articulação de esforços entre a CIG – e outras entidades envolvidas na concretização das medidas relativas à formação ao longo da vida – e a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), no sentido da promoção da igualdade de género nas políticas e práticas dos Centros de Novas Oportunidades, e sensibilização/formação de quem trabalha directamente com os públicos adultos que pretendem ver reconhecidas e/ou desenvolvidas as suas competências escolares e/ou profissionais.
	Articulação de esforços entre a CIG e outras entidades envolvidas na concretização das medidas relativas à formação ao longo da vida, como o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e as entidades privadas de formação, com vista a sensibilizar as pessoas que pretendem frequentar cursos de formação profissional para a realização de escolhas não permeáveis a estereótipos de género, bem assim como os seus próprios quadros de pessoal.
	Introdução da dimensão de género nas instituições de ensino superior, através, por exemplo, da utilização do critério da presença, ou ausência, da igualdade de género na acreditação regular dos cursos que é feita pela Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.
	Elaboração de novos instrumentos e materiais destinados à formação em igualdade de género, com vista a garantir a qualidade dos mesmos e a plausibilidade e actualidade das temáticas tratadas.
	Divulgação dos materiais de qualidade produzidos por projectos financiados para que possam passar a ser recursos úteis, passíveis de utilização na formação que é dada sobre diversas temáticas da igualdade de género.
	Promoção da investigação científica e das publicações no domínio dos estudos de género e das políticas para a igualdade entre homens e mulheres, através da abertura de novas linhas de financiamento específicas por parte da FCT (ou de novos concursos dentro da

	Linha já existente).
	Continuação do Projecto SACAUSEF, através da formação de docentes e da edição de publicações específicas no âmbito da TIC, em colaboração com a DGIDC/ERTE.
	Divulgação do relatório de avaliação externa do III PNI junto de todas as pessoas com responsabilidades directas na sua concepção, implementação e acompanhamento.
Independência Económica	Criação e gestão centralizada de uma rede (ou aperfeiçoamento da Rede Ser Empreendedor@) que congregue toda a informação de apoio ao empreendedorismo (divulgação de apoios, boas práticas, formação, redes de comercialização, bolsa de ideias de empreendedorismo, etc) – “CIG Empreendedorismo” – com ligação directa a partir do site da CIG, e que integre informação e ligação para todos os projectos e entidades envolvidas em projectos da tipologia 7.6.
	Ampliar o conhecimento do Prémio Igualdade é Qualidade pela sua divulgação nos sites de entidades como o IAPMEI, no Portal da Empresa (http://www.portaldaempresa.pt/CVE/pt/Geral/SobreoPortal), nos sites de associações empresariais, Instituto Português da Qualidade, e outros ligados ao sector da economia e empresas.
	Tornar obrigatória a participação em acções de formação e sensibilização para a igualdade de género a empregadores e responsáveis pela gestão das pessoas nas empresas beneficiárias de financiamentos públicos. É interessante alargar esta sugestão a dirigentes de empresas de sectores que beneficiem de planos de apoio financeiro do Estado e tornar obrigatória a elaboração de diagnósticos e de Planos para a igualdade nessas empresas, a definir com a participação dos sindicatos nos Acordos colectivos de trabalho.
	Elaborar um argumentário e divulgá-lo em todos os sites ligados à economia e sector empresarial (MNE, MTSS, IAPMEI, Asso. Empresariais, IEF, ...), que contenha: Vantagens competitivas da promoção da igualdade de mulheres e homens; divulgação de Prémios, sistemas de majoração, e outros benefícios tangíveis e intangíveis associados a boas práticas.
	Incluir nos objectivos de avaliação de desempenho dos/as inspectores, metas relativas a fiscalização de práticas discriminatórias em função do sexo. Apresentação anual de relatório à CITE.
	Legislar no sentido de definir e precisar o conceito de trabalho de valor igual, com vista ao estabelecimento de instrumentos de Inspeção eficazes.
	Penalizar com a inibição de concorrer a subsídios e financiamentos públicos, durante 3 anos, as organizações que violem os direitos de paternidade e maternidade.
	Promover a obrigatoriedade de elaboração de um “plano de acção para a igualdade de remuneração” (com diagnóstico das disparidades, medidas, estratégia de acompanhamento) em sectores onde se diagnostiquem discriminações salariais. Estes

	processos deverão ter como entidade mediadora e de monitorização a CITE. Os Planos deverão ser discutidos de 2 em 2 anos.
	Reforçar a capacidade de actuação da CITE, nomeadamente ao nível de recursos humanos e domínios de intervenção: - criação de equipa de monitorização dos Planos de Igualdade no sector público (empresas e Administração Pública Central e Local); - criação de um Núcleo de Monitorização de Contratos Colectivos de Trabalho e dos “Planos de acção para a igualdade de remunerações” em sectores onde se detecte discriminação salarial.
	Aperfeiçoar e divulgar a legislação sobre assédio sexual e moral, que torne mais operacionalizáveis as suas identificação e denúncia.
Conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal	Continuidade da política de aumento da taxa de cobertura dos serviços de guarda de crianças;
	Continuidade da política de revisão das leis da parentalidade no sentido de reduzir as desigualdades de género, através da criação de condições ao aumento da partilha das responsabilidades por parte dos pais, tendo como meta num prazo de 10 anos o seguinte sistema de licenças: logo a seguir ao nascimento, 6 meses de licença parental inicial exclusiva e obrigatória da mãe, seguida de 6 meses de licença parental inicial exclusiva e obrigatória do pai;
	Criação de um sistema de recompensas a entidades empregadoras que promovam o exercício dos direitos laborais associados à paternidade e à maternidade das pessoas ao seu serviço;
	Aposta no desenvolvimento de estruturas e serviços de apoio em domínios com escassas taxas de cobertura (velhice, deficiência, doença mental);
	Incentivos às empresas para o desenvolvimento de estruturas de apoio à vida familiar;
	Definição de estratégias mais consistentes relativamente às actividades de sensibilização e divulgação de informação;
	Mais e melhor informação sobre o novo sistema de protecção à parentalidade.
	Institucionalizar a realização obrigatoriamente periódica de inquéritos aos usos do tempo.
Inclusão e Desenvolvimento Social	Maior atenção aos fenómenos de discriminação múltipla;
	Maior articulação com outros Planos de acção neste domínio;
	Aposta na produção do conhecimento sobre as desigualdades de género relativamente à pobreza, exclusão social e migração, sobretudo, na avaliação dos impactos da actual crise económica;
	Aposta no desenvolvimento de estruturas e serviços de apoio em domínios com escassas taxas de cobertura (velhice, deficiência, doença mental);

	<p>Maior atenção a grupos sociais cujo peso demográfico e factores de vulnerabilidade são crescentes: mulheres idosas e mulheres sós com filhos/as a cargo;</p> <p>Maior articulação com a administração local que, pela sua proximidade com as populações, se constitui como um parceiro fundamental para a execução das políticas neste domínio.</p>
Saúde	<p>Promover e monitorizar os programas de educação sexual nas escolas</p> <p>Criar uma equipa de monitorização da aplicação da Lei da IVG</p> <p>Apostar na educação para a contracepção, nomeadamente desenvolvendo-se campanhas de sensibilização para o uso do preservativo feminino, dirigidas quer aos/às profissionais de saúde, quer ao público em geral.</p> <p>Reforçar nos diversos serviços e cuidados de saúde a questão da discriminação em termos de direitos sexuais e reprodutivos das minorias sexuais e ocorrência de violência nestas minorias.</p> <p>Colmatar as deficiências constatadas na prestação de consultas de planeamento familiar, designadamente aquelas destinadas a jovens de ambos os sexos. Deve haver um reforço dos serviços, cuidados e atendimento em matéria de saúde sexual e reprodutiva.</p> <p>Campanha de sensibilização dirigida a homens de diferentes idades para a saúde sexual e reprodutiva.</p> <p>Articulação das políticas neste domínio com outros campos – como o da educação, o da violência contra as mulheres, entre outros.</p> <p>Promover a educação/sensibilização sobre saúde sexual e reprodutiva tendo em conta as diferenças entre mulheres e homens e as especificidades dos diferentes grupos - jovens, idosos/as, imigrantes, com doenças crónicas, com deficiência, com envolvimento na prostituição – e as suas diferentes classes sociais, contextos familiares e localizações geográficas.</p> <p>Apostar na formação em igualdade de género pelos/as profissionais de saúde e pessoal administrativo que esteja no atendimento em serviços considerados fulcrais.</p> <p>Apostar na divulgação do PNI junto dos/as profissionais de saúde</p> <p>Promover investigação que identifique as principais resistências à introdução da componente de género na saúde e que analise as diferenças de atitudes e práticas entre homens e mulheres.</p> <p>Identificar e centralizar informação sobre projectos que estão a ser implementados no terreno nestas áreas, por iniciativa de profissionais de saúde ou ONG, e promover o seu desenvolvimento e disseminar boas práticas.</p> <p>Produzir informação quantitativa desagregada por sexo na área da saúde.</p>
Ambiente e	<p>Articulação com a Administração Pública Local;</p>

Território	Extensão dos Planos Municipais para a Igualdade à totalidade dos concelhos;
	Integração da dimensão de género na construção de indicadores sobre ambiente e território, partindo do conhecimento já produzido;
	Especial atenção à integração da dimensão de género nas políticas de transportes.
	<p>Seguir as orientações estratégicas e as propostas de medidas sugeridas no “Guia para o <i>Mainstreaming</i> de Género no Ambiente e Território”, das quais destacamos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Elaborar guias nacionais de melhores práticas em questões relacionadas com o “género e território”; Assegurar que o Sistema Nacional de Informação Geográfica e o Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) incorporem informação desagregada por sexo; Lançar programas e incentivos à plena integração física, modal e tarifária das mulheres (sobretudo as que transportam crianças) aos sistemas de transportes, garantindo informação relativa a oferta e segurança, particularmente nas grandes aglomerações urbanas e nos subúrbios; Integrar horários de serviços de transportes com horários de equipamentos colectivos, para apoio a mulheres trabalhadoras (sobretudo grupos mais dependentes de transportes públicos); Estabelecer parcerias com os operadores de grandes superfícies comerciais para disponibilizar o transporte, sobretudo de grupos específicos (grupos mais dependentes de transportes públicos), em horários flexíveis; Elaborar Planos de Acção de Transportes para as cidades das áreas metropolitanas para maior inclusão das mulheres; Garantir que a “Rede Social/Conselhos Locais de Acção Social” incorpora nas suas actividades a perspectiva de género na perspectiva da coesão territorial e da protecção ambiental; Incorporar nos programas de políticas de transportes urbanos assuntos como a segurança, o desenho das vias pedonais, e outros aspectos físicos em veículos e espaços públicos, tendo em vista uma utilização mais inclusiva das mulheres; Desenvolver indicadores que permitam avaliar e monitorizar a integração da perspectiva e género no ambiente e desenvolvimento sustentável.
Actividade física e desporto	Dar visibilidade aos desportos em que a discriminação tende a ser mais marcante.
	Sublinhar as discriminações no que diz respeito ao desporto como actividade laboral.
	Fazer depender a atribuição de apoios (na sua totalidade ou em parte a definir, consoante a gravidade da discriminação praticada) às entidades desportivas da adopção de um plano de promoção da igualdade, quer nas suas administrações quer nas suas

	actividades.
	Sensibilizar os meios de comunicação social para a divulgação de programas sobre o papel das mulheres no desporto e para o combate de ideias estereotipadas e preconceitos nos <i>media</i> acerca do binário patriarcado/ heterossexualidade no desporto.
	Mencionar as minorias, designadamente étnicas e sexuais.
	Sensibilizar as escolas (alunos/as e professores/as) para ao combate à discriminação de género no desporto, promovendo-se uma maior interligação desta área com a área da educação e formação no próximo PNI.
	Apostar na sensibilização e mesmo formação das classes dirigentes relativamente à promoção da igualdade no desporto.
	Apostar numa campanha prolongada e estruturada sobre a discriminação de género no desporto.
	Proceder a uma avaliação das queixas por discriminação de género apresentadas durante a vigência dos três PNI ao IDP, quanto ao seu conteúdo e encaminhamento.
	A Associação das Mulheres e o Desporto, sendo membro do Conselho Consultivo, deve ser um parceiro privilegiado na intervenção no terreno.
Cultura	Incentivo ao desenvolvimento de projectos de aproximação dos vários públicos à igualdade de género, nomeadamente através de realizações culturais concretas. Para o efeito, deveriam ser desenvolvidas parcerias com as Autarquias e as ONG, em particular para programas específicos para a juventude, como a organização de concertos e de ciclos de cinema, exposições de artes, peças de teatro, organização de sessões de leitura que visassem as questões de Igualdade, etc.;
	O Serviço Público de Radiodifusão deverá promover produtos culturais a serem apresentados em horários nobre (concursos, telenovelas, filmes, teatro, etc.) onde a perspectiva de género seja tratada;
	Desenvolvimento de um sistema de monitorização de indicadores da cultura (profissões e consumos) contabilizáveis e actualizáveis
	Rever a situação das conselheiras nesta área de modo a compreender e resolver as razões da sua desmotivação e afastamento do Plano.

Área 3 – Cidadania e Género

Dimensões	Medidas Propostas
Jornalismo	Elaborar, juntamente com as entidades envolvidas, Planos Específicos de Igualdade na RTP/RDP e na Lusa, que incluam a formação e a promoção de mulheres a postos de Direcção;
	Promover reuniões periódicas com sindicatos e direcções de órgãos de comunicação social, no sentido de propor e desenvolver o objectivo da inclusão de representação equilibrada entre homens e mulheres nos cargos de direcção e das editorias dos meios de comunicação, no quadro dos mecanismos de auto e hetero-regulação;

	Criar prémios específicos dirigidos às empresas de marketing e publicidade que apresentem, de modo sustentado, um equilíbrio na representação de homens e mulheres em lugares de chefia e a ausência de práticas e conteúdos discriminatórios na sua comunicação interna e externa;
	Desenvolver o trabalho de colaboração com o CENJOR e as universidades na formação em igualdade de género dos/as jornalistas;
	Manter o incentivo de um prémio a conteúdos Jornalísticos que promovam a igualdade.
Marketing e Publicidade	Campanhas de sensibilização, devidamente avaliadas, dirigidas à população em geral, para contrariar especificamente a publicidade sexista na construção do imaginário social e na transmissão dos modelos de género, convidando à denúncia e à participação contra estas formas de publicidade;
	Desenvolvimento de um Guia de Boas Práticas em matéria de igualdade na publicidade e sua promoção, bem como aplicação, para criação de estratégias publicitárias não discriminatórias, através de reuniões periódicas com as principais agências publicitárias e com as direcções de marketing das empresas com maior volume de investimento publicitário, especialmente dos sectores que tradicionalmente se constituem como mais problemáticos neste campo;
	Criação e divulgação de um prémio específico dirigido às empresas de marketing e publicidade que apresentem, de modo sustentado, um equilíbrio na representação de homens e mulheres em lugares de chefia e a ausência de práticas e conteúdos discriminatórios na sua comunicação interna e externa;
	Promoção da formação de género nos conteúdos curriculares dos cursos de marketing e publicidade, através de encontros periódicos com as direcções destes cursos no sentido da inclusão de módulos sobre este tema nos conteúdos curriculares.
Comunicação pública	Protocolos específicos com a Entidade Reguladora para a Comunicação Social para a monitorização de conteúdos jornalísticos e das indústrias culturais mediáticas, e com o Observatório da Publicidade na monitorização de conteúdos publicitários e de marketing, cujos resultados deverão ser publicados anualmente;
	Acordos com a Fundação para a Ciência e Tecnologia para aprovação de bolsas e projectos de investigação sobre igualdade de género na área da comunicação;
	Apoio logístico aos observatórios e instituições da sociedade civil na realização de estudos dos diversos meios de comunicação: imprensa, rádio, televisão e internet;
	Desenvolvimento de uma plataforma de acesso simples e directo para a apresentação e prossecução de queixas sobre conteúdos discriminatórios no jornalismo, na publicidade/marketing ou nos conteúdos culturais, divulgando amplamente a sua disponibilidade;
	Realização anual de inquéritos a profissionais de marketing e do jornalismo sobre as atitudes profissionais respectivas, no que toca às questões da igualdade entre mulheres

Educação para a Cidadania	e homens;
	Promoção da realização de estatísticas desagregadas por sexo para os quadros das empresas de comunicação social (posições de chefia, técnicas e criativas).
	Operacionalizar os Planos para a Igualdade para a Administração Central, para a Administração Local e para as Empresas e assegurar e monitorizar a formação das pessoas responsáveis pela sua implementação.
	Indicar explicitamente no IV PNI quais as entidades/instituições com responsabilidades directas na aprendizagem da cidadania por parte de públicos diversos e que tipo de formação está prevista para esses mesmos agentes educativos.
	Realizar iniciativas de formação para os/as mais diversos/as profissionais com responsabilidades na promoção da educação para a cidadania, no âmbito do ensino e da formação extra-escolar, incluindo os/as profissionais dos Centros Novas Oportunidades.
	Criar uma linha específica de financiamento destinada a apoiar projectos de investigação no domínio das competências de cidadania de pessoas de diferentes idades, com vista a fazer uma espécie de “diagnóstico de necessidades” de intervenção mais específico (com resultados desagregados por sexo), de forma a direccionar essa mesma intervenção em função dos resultados.
	Promover o cumprimento efectivo dos objectivos estratégicos de educação e formação para a cidadania publicados no documento produzido pelo “Fórum Educação para a Cidadania”, nos diferentes espaços de educação e formação e ao longo da vida, não esquecendo os três eixos mencionados postura cívica individual (eixo 1); relacionamento interpessoal (eixo 2) e relacionamento social e intercultural (eixo 3).
	Publicar e divulgar outros documentos de apoio à formação de todas as pessoas com responsabilidades educativas e formativas (educadores/as, docentes, formadores/as, auxiliares de acção educativa, psicólogos/as), no domínio da promoção da cidadania.
	Apoiar as associações juvenis promotoras da aprendizagem da cidadania junto dos públicos mais jovens e premiar (e divulgar) Boas Práticas neste domínio.
	Reforçar o apoio concedido às organizações não governamentais que desempenham um papel importante na promoção da educação para a cidadania e para os direitos humanos e estimular o estabelecimento de parcerias entre estas entidades e outras, como as escolas, com responsabilidades ao nível da educação e formação.

	Articular conteúdos entre o que é ensinado/ensaiado na educação para a cidadania na escola e o que integra os referenciais de competências-chave para a educação e formação de adultos, relativos ao ensino básico (cidadania e empregabilidade) e ao ensino secundário (cidadania e profissionalidade).
	Fazer cumprir o uso de uma linguagem inclusiva junto de todas as instituições e entidades com responsabilidades no domínio da educação para a cidadania, começando pelos organismos de poder central e local.
Apoio às ONG	Rever e reestruturar o funcionamento do STI-CIG na articulação com as entidades beneficiárias de financiamentos do eixo 7, nomeadamente ao nível do atendimento e do acompanhamento dos projectos.
	Tornar obrigatória a elaboração de Plano de Igualdade por todas as IPSS e ONG com contratos estabelecidos com a Segurança Social, ou outros departamentos estatais (IEFP,...).
	Medida que salvguarde que para que se possa candidatar ao Eixo 7, qualquer organização deva demonstrar em sede de candidatura diagnóstico de situação interna em termos de igualdade de género, plano de melhoria, bem como a inclusão no diagnóstico elaborado de elementos apontados no <i>Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o Papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens</i> (Ferreira, 2007), nomeadamente o desafio das hierarquias sociais de sexo explicitamente apontadas.
	Criar um Prémio Prestígio específico que premeie as ONG que demonstrem práticas de gestão e de intervenção social promotoras da igualdade de mulheres e homens.
	Reforçar as ONGM, pela revisão da legislação que regula o seu estatuto e benefícios e pela criação de um sistema de apoio fechado às ONG de Mulheres ou revisão (procedimentos, critérios e eventualmente reforço de verba) do subsídio existente via OE. Como recomendado pelo <i>Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o Papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens</i> (Ferreira, 2007), estes apoios poderiam assumir a forma de contratualização de projectos e programas de desenvolvimento de médio e longo prazo, tirando proveito do seu Know-how nas questões da igualdade de mulheres e homens.

Área 4 – Combate à Violência de Género

Dimensões	Medidas Propostas
Violência de Género	O PNI deve assumir-se como aglutinador de todas as questões de género que emergem nos diferentes tipos de violência, não obstante as especificidades de cada um desses tipos. Este papel deve ser pensado desde o momento de elaboração dos três Planos.
	Promover a produção de informação sempre actualizada e de conhecimento sobre os diversos aspectos do fenómeno da violência de género, de tal modo que todas as entidades envolvidas em políticas públicas direccionadas para este problema social se

	articulem sob coordenação da Secretaria de Estado da Igualdade.
	Apostar em estratégias de prevenção e auxílio às vítimas de assédio e abuso sexual, direccionadas maioritariamente aos trabalhadores e trabalhadoras, com o objectivo de aumentar a consciencialização das vítimas, dando-lhes a conhecer as vias de acção legal e denúncia.
	Incrementar o combate ao assédio moral e sexual através da sensibilização da administração pública e do sector privado, da realização de campanhas mediáticas e do financiamento de estudos científicos.
	Apostar em acções de formação no âmbito da violência de género que sejam executadas ao abrigo deste Plano e não do PNCVD ou PNCTS, escapando, assim, às especificidades de tipos de violência particulares.
	Promover uma articulação estreita PNI e PNS.
	Apostar na formação sobre a violência de género num contexto de igualdade de oportunidades, junto de públicos estratégicos como profissionais de saúde, operadores judiciais e professores.
	Definir medidas que potenciem uma atenção da violência de género em diálogo com outras variáveis: raça, etnia, religião e orientação sexual, etc., nomeadamente na prestação de serviços e no combate aos estereótipos que se reproduzem em determinados meios fundamentais, como por exemplo, nos tribunais, nas polícias ou nos serviços de atendimento.
	Realizar iniciativas que visem o combate a violência de género exercida em pessoas com deficiências.
	Prosseguir com a aposta na sensibilização dos/das magistrados/as judiciais e do MP para com estas questões.
	Zelar pela efectivação prática de pagamento das indemnizações por danos corporais e por danos morais, sempre que estes existam, reclamadas no âmbito de um processo judicial de violência de género.

Área 5 – Perspectiva de Género na União europeia, no plano Internacional e na Cooperação para o Desenvolvimento

Dimensões	Medidas Propostas
Relações Internacionais	Desenvolver acções de formação/sensibilização em igualdade de mulheres e homens a dirigentes e chefias dos serviços centrais do MNE.
	Introduzir módulo de igualdade de mulheres e homens nos cursos de formação inicial, complementar ou de actualização de funcionários/as do quadro diplomático do MNE.

	Elaborar e disseminar instrumentos de apoio à integração da perspectiva de género nas negociações nos diversos fóruns internacionais, por exemplo, um guia com os princípios e posições defendidos por Portugal nos organismos internacionais em matéria de igualdade de género que constitua uma orientação para negociadores/as que participam em reuniões internacionais em representação de Portugal.
	Fomentar o investimento na tradução e disseminação dos compromissos assumidos por Portugal no plano internacional e das orientações produzidas nos vários fóruns internacionais. Ressaltamos a importância do Portal para a Igualdade enquanto meio de divulgação.
	Introduzir o critério da igualdade de género nas nomeações para organismos da União Europeia e para organismos internacionais, garantido a nomeação da pessoa do sexo menos representado, em igualdade de circunstâncias.
	Promover o recrutamento de mulheres para cargos de decisão em organismos internacionais através da criação de uma bolsa de candidaturas de pessoas interessadas em ocupar cargos em organismos internacionais, para posterior notificação aquando da abertura de vagas.
	Fomentar um clima mais favorável à presença de mulheres em cargos de decisão, nomeadamente apoiando a promoção de boas práticas de conciliação da vida pessoal, familiar e profissional em organismos internacionais.
Cooperação para o desenvolvimento	Apostar na sensibilização e formação dos diversos actores públicos e privados que actuam ao nível da cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> - Promover a formação de agentes de cooperação nas diversas áreas, designadamente introduzir módulo de igualdade de género nos cursos de formação inicial, complementar ou de actualização de agentes de cooperação promovidos pelo IPAD; - Promover acções de formação/sensibilização junto de promotores/as de programas e projectos de desenvolvimento, por forma a alargar a sensibilização em igualdade de género à fase de elaboração dos projectos; - Promover acções de formação em igualdade de género dirigidas a equipas que acompanham e avaliam projectos e programas integrados de cooperação; - Promover acções de formação sobre igualdade de género nos países parceiros dirigidas a actores estratégicos (agentes políticos, entidades públicas e privadas, ONG).
	Desenvolver e utilizar indicadores sensíveis às questões de género e apoiar o reforço das estatísticas de base subjacentes.
	Introduzir orientações mais específicas ao nível da integração da perspectiva de género nas ferramentas de apresentação de programas/projectos (criar indicadores relevantes e mensuráveis, explicitar critérios de avaliação, recomendações ...).
	Desenvolver instrumentos práticos e actualizados de apoio à integração da perspectiva

	da igualdade de género na execução dos programas/projectos.
	Elaborar instrumentos que permitam monitorizar e avaliar a efectiva integração desta perspectiva nos projectos/programas de desenvolvimento (incluir dimensão de género na estrutura dos relatórios narrativos e promover a sua inclusão como critério de avaliação dos projectos/programas, ...).
	Assegurar que a intervenção externa do Estado a nível bilateral e multilateral, em particular nas negociações dos programas bilaterais de cooperação, integra a perspectiva de género, incluindo o diálogo e debate político sobre o tema. A intervenção externa do Estado neste âmbito deverá ter por base a Estratégia da Cooperação para a Igualdade de Género (que se encontra em fase inicial de elaboração).
	O enquadramento sistemático das preocupações relativas à igualdade de género no trabalho negocial no âmbito da programação da ajuda deverá ser conduzido no sentido de sensibilizar os países parceiros para a importância das questões da igualdade de género.
	Articular a estratégia portuguesa da cooperação para a Igualdade de Género com as estratégias e compromissos assumidos por Portugal no plano internacional, nomeadamente com a Estratégia e Plano de Acção para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres na Cooperação da UE (2010-2015).
	Estabelecer plataformas de diálogo e regime de consultas eficazes com as partes interessadas (designadamente os governos, os centros de investigação, as universidades, as organizações da sociedade civil, as agências internacionais) na elaboração das estratégias nacionais e dos programas de ajuda.
	Assegurar a representação da CIG nas principais instâncias de consulta e definição de políticas de cooperação portuguesa (designadamente na Comissão Interministerial para a Cooperação e no Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento).
	Articular a estratégia portuguesa da cooperação para a Igualdade de Género com as estratégias e compromissos assumidos por Portugal no plano internacional, nomeadamente com a Estratégia e Plano de Acção para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres na Cooperação da UE (2010-2015).
	Considerar as questões da igualdade entre os sexos no apoio orçamental aos países parceiros, efectuando o pagamento de parcelas de incentivo em função de indicadores sensíveis às questões de género, conforme recomendado no documento de estratégia para a igualdade de género na política de desenvolvimento da UE.
	Promover linhas de financiamento específicas de projectos/programas que tenham como objectivo promoção da igualdade de mulheres e homens em áreas prioritárias como a saúde, educação, emprego e actividades económicas, governação, redes sociais, ambiente, violência e paz e segurança.
	Fomentar a apropriação das acções de cooperação para o desenvolvimento pelas

	próprias mulheres beneficiárias, reforçando a emergência e participação de OSC que apoiem a igualdade de género e reforçando as capacidades das OSC existentes.
	Promover o reforço do apoio à investigação sobre as relações de género nos países parceiros.
	Facilitar o acesso às informações e melhores práticas, nomeadamente promovendo a partilha e disseminação de informação, experiências e boas práticas ao nível da igualdade de género entre actores diversos com competências na área da cooperação e desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

- Braithwaite, Mary (2005), "Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact" (Final Report of EQUAPOL Project) (Disponível em http://www.equapol.gr/pdf/HPSE-CT-2002-00136_DEL9_FinalReport.pdf, consultada em Janeiro de 2007).
- Braga da Cruz, Ana Maria (2000), "Algumas reflexões sobre o plano global para a igualdade", ex æquo - Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres 2/3, 93-100.
- Cardona, Maria João et al. (2010), *Guião de Educação. Género e Cidadania. Pré-escolar* (pp. vii-viii). Lisboa: CIG.
- CEDAW (2008), *Draft concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Portugal*. CEDAW.
- CEDAW (2008), *Observações finais do Comité para a Eliminação da discriminação contra as mulheres*. 42ª Sessão, realizada de 20 de Outubro a 07 de Novembro de 2008. Portugal. Disponível em: <http://plataformamulheres.org.pt/docs/42cedaw/Observacoes-finais-CEDAW-PT.pdf>
- CIG (2009), *A Igualdade de Género em Portugal*. Lisboa: CIG.
- CIG (2009), *Agenda da igualdade 2005/2009*. Lisboa: CIG.
- CIG (2010), Nota Prévia. In Maria João Cardona (Coord) et al., *Guião de Educação. Género e Cidadania. Pré-escolar* (pp. Vii-viii). Lisboa: CIG.
- Comissão Europeia (2010), "More women in senior positions key to economic stability and growth", com base em dados de 2009 da "Database on women and men in decision-making".
- Comissão Europeia (2007), "Igualdade de género e empoderamento das mulheres no âmbito da cooperação para o desenvolvimento", Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho [COM(2007) 100 final - Não publicada no Jornal Oficial]. Disponível em: lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0100:FIN:PT:PDF.
- Comissão Europeia (2010) "EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development (2010-2015)", Commission Staff Working Document. Documento disponível em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_265_gender_action_plan_EN.pdf.
- Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (2009), *Igualdade de Género em Portugal 2009*. Lisboa: CIG.
- Conselho da Europa (2007), Recomendação Rec (2007) 13 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a integração da perspectiva da Igualdade de Género na Educação (adoptada pelo Comité de Ministros a 10 de Outubro de 2007). Lisboa: CIG.
- Council of Europe/ERICarts (2010), *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 11th edition, cap. 4.2.10, <http://www.culturalpolicies.net/web/comparisons-tables.php?aid=25&cid=44&lid=en>
- DGS (2008), *Género e Saúde*. Lisboa: DGS.
- Entidade Reguladora da Comunicação Social (2010), "Relatório de Regulação, 2009) disponível em <http://www.erc.pt/documentos/Relatorios/Volume1RelatorioRegulacao2009.pdf> [consultado em Julho de 2010].
- Fernandes, A. A.; J. Perelman e C. Mateus (2007), *Health and Health Care in Portugal: Does Gender Matter?*. Lisboa: Escola Nacional de Saúde Pública.

- Ferreira, Virgínia (1999), "Os paradoxos da situação das mulheres em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, 199-227.
- Ferreira, Virgínia (coord.), Sílvia Portugal, Maria João Silveirinha, Cristina Vieira, Rosa Monteiro e Madalena Duarte (2007) "Estudo de Avaliação do II Plano Nacional para a Igualdade." Coimbra, Centro de Estudos Sociais - Relatório para Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres.
- Ferreira, Virgínia et al. (2007b), *Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o Papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Relatório para a CIDM.
- Fórum Educação para a Cidadania (2008), *Objectivos estratégicos e Recomendações para um Plano de Acção de Educação e de Formação para a Cidadania*. Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros (disponível em: <http://www.dgidc.min-edu.pt/cidadania/Documents/FECidadaniaSP.pdf>)
- Fundação para a Ciência e Tecnologia (2008), "Protocolo com a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género", disponível em <http://alfa.fct.mctes.pt/apoios/projectos/concursos/pihm/protocolo2008.phtml.pt> [consultado em Julho de 2010].
- Global Media Monitoring Project (2009-2010), disponível em www.whomakesthenews.org/ [consultado em Julho de 2010].
- Gomes, Rui Telmo et al. (2009) *Trabalho e Qualificação nas Actividades Culturais – Um Panorama em Vários Domínios*, OBS Pesquisas 14, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- GPEARI (2009) "Oferta e Procura de Formação em TIC no Ensino Superior [(1997/98 a 2007/08 e 1998/99 a 2008/09)]" (Disponível em <http://www.gpearl.mctes.pt/?idc=21&idi=437141>, cons. Junho de 2010).
- GPEARI (2009) "Sector Cultural e Criativo em Portugal", <http://www.gpearl.pt/default.aspx>
- INE (2009) *Indicadores Sociais – 2008*.
- Lisboa, Manuel (coord.), Zélia Barroso, Joana Patrício e Alexandra Leandro (2008), *Violência e Género - Inquérito Nacional sobre a Violência exercida contra Mulheres e Homens*. Lisboa: CIG. Colecção Estudos e Género, 6.
- Lisboa, Manuel et al. (2010), "Sistema integrado de informação e conhecimento", disponível em <http://195.23.38.178/siicportal/> [consultado em Julho de 2010].
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009), *Princípios de Bom Governo. Relatório de 2009* <http://www.adp.pt/files/615.pdf> (consultado a 10-7-2010).
- Monteiro, Rosa e Virgínia Ferreira (2009), "The Political Process of Gender Mainstreaming in Portugal: Actors and Instruments", paper presented at the ECPR General Conference, Potsdam.
- Nogueira, Conceição (2009), "Contradictory positions and contradictory discourses. A study on discourse analysis of women in power positions in Portugal", *Journal of Women, Politics and Policy*, 30, 1, 71-89.
- Nogueira, Conceição (2010). As mulheres na liderança. Números, ambiguidades e dificuldades. In Teresa Pinto (Coord.) et al., *Guião de Educação. Género e Cidadania. 3º ciclo do ensino básico* (pp. 103-114). Lisboa: CIG.
- Nunes, Maria Teresa A. (2007), *Género e Cidadania nas Imagens de História*. Lisboa: CIG.

- ONU (1995). *Plataforma de Acção* (Aprovada na 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres, Pequim). Edição portuguesa. Lisboa: CIDM (2001).
- Perista, Heloísa (2000), "Conselheiras para a Igualdade — protagonismos e indefinições: a propósito do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades", *ex æquo - Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres* 2/3, 100-106.
- Revista do Observatório de Deontologia do Jornalismo*, Nº 1, Abril 2010.
- Saavedra, Luísa (2010), "Assimetrias de Género nas Escolhas Vocacionais". In Teresa Pinto (Coord.) *et al.*, *Guião de Educação. Género e Cidadania. 3º ciclo do ensino básico* (pp. 121-129). Lisboa: CIG.
- Santos, Boaventura de *et al.* (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O caso português*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Helena e Amâncio, Lígia (2004), "Uma perspectiva psicossociológica da controvérsia em torno das acções positivas: O género em contexto político", *Actas dos Ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia*.
- SIIC, <http://195.23.38.178/siicportal/> [consultado em Julho de 2010].
- Silva, Maria João Duarte (2010), Género e Tecnologias da Informação e da Comunicação. In Teresa Pinto (Coord.) *et al.*, *Guião de Educação. Género e Cidadania. 3º ciclo do ensino básico* (pp. 115-120). Lisboa: CIG.

Sítios de referência

- <http://www.ine.pt> (site consultado a 17 de Agosto de 2010)
- <http://plataformamulheres.org.pt/docs/42cedaw/Observacoes-finais-CEDAW-PT.pdf>
- <http://sitio.dgidc.min-edu.pt/cidadania/Paginas/default.aspx#>
- <http://www.anq.gov.pt>
- <http://www.cig.gov.pt> (site consultado em 29 de Agosto de 2010).
- <http://www.dgidc.min-edu.pt/cidadania/Documents/FECidadaniaSP.pdf>
- <http://www.fct.mctes.pt> (site consultado a 16 de Agosto de 2010).
- http://www.gpeari.mctes.pt/archive/doc/formacaosuperiorTIC_20nov09.pdf (site consultado a 19 de Agosto de 2010)

