

SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDO DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA
NACIONAL PARA A IGUALDADE E A NÃO DISCRIMINAÇÃO –
PORTUGAL + IGUAL E DO IV PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E
COMBATE AO TRÁFICO DE SERES HUMANOS

ANÁLIA TORRES (COORDENAÇÃO)

SARA MERLINI, TERESA JANELA PINTO, FÁTIMA ASSUNÇÃO, BERNARDO COELHO,
ANA IRIA DINIS, ANTÓNIO FONSECA, CATARINA GABRIEL E RITA VITAL

Sumário Executivo

Apresentam-se a síntese dos resultados finais do projeto de Monitorização e Avaliação da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação - Portugal + Igual e do IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (PAPCTSH), desenvolvido pela equipa de investigação do Centro Interdisciplinar de Estudos de Género, sob a Coordenação da Professora Anália Torres. Coube à equipa avaliar o cumprimento dos objetivos da ENIND, e dos seus três planos relativos à igualdade entre mulheres e homens (PAIMH), ao combate e prevenção da violência contra mulheres e violência doméstica (PAVMVD), à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais (PAOEIC), mas também à concretização dos objetivos do PAPCTSH no quadriénio 2018-2021. Esta avaliação implicou a descrição e análise do desenho destes instrumentos, uma análise fina da implementação das medidas, considerando critérios de eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos previstos, bem como a identificação de possibilidades de melhoria e de ajuste para o próximo ciclo político (2022-2025).

O período de monitorização e avaliação decorreu entre junho de 2021 e março de 2022, numa constante articulação com a CIG. O estudo de avaliação seguiu uma abordagem centrada na procura dos factos e numa perspetiva dialógica, que visa dar visibilidade às distintas interpretações sobre os acontecimentos e dificuldades sentidas pelos diferentes atores envolvidos. Além do desenho, foi avaliada a eficácia e a eficiência na concretização substantiva dos objetivos previstos através de um olhar analítico e cruzado. Para isso adotou-se uma abordagem metodológica multidimensional e participativa, apoiada na sistematização e triangulação analítica de diferentes perspetivas e fontes. Foi um processo que decorreu em três grandes fases de trabalho, segundo um plano de trabalhos definido e uma organização em subgrupos da Equipa do CIEG/ISCSP-ULisboa de modo a prosseguir com as atividades previstas. O trabalho desenvolvido teve como principais limitações a exigência temporal para a sua realização; os impactos da crise pandémica no acesso ao terreno e nos contactos com entidades igualmente sobrecarregadas, que obrigou a uma adequação metodológica; e as dificuldades de medição e o acesso a dados de monitorização em falta ou que necessitavam de esclarecimento. Não obstante, considera-se que os dados sistematizados e apresentados neste Relatório Final beneficiaram da estratégia seguida e do esforço realizado para ouvir todos/as os/as intervenientes, nas diferentes

escalas e níveis de articulação. Importa por isso apresentar resumidamente as conclusões de avaliação dos quatro Planos de Ação.

A implementação do Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens (doravante PAIMH) beneficiou em grande medida com a passagem para uma lógica de estruturação focada em objetivos estratégicos e específicos. Esta nova demanda foi produtiva e possibilitou progressos em vários setores, através de um trabalho integrado contrariando uma abordagem mais acantonada e setorial que preponderava anteriormente. Através de medidas específicas e do repto da transversalização verificouse a concretização de múltiplas ações, por conjuntos de intervenientes chave, estabelecendo-se e expandindo-se redes de parcerias e sinergias muito positivas. Os maiores investimentos ocorreram nos setores da Governança, Trabalho, Saúde, Cultura, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Verificouse um menor dinamismo e capacidade de resposta nos setores da Educação e da Comunicação Social e no combate à Pobreza e Exclusão Social.

A implementação do Plano de Ação para a prevenção e combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (doravante PAVMVD) foi igualmente favorecida pela lógica de atuação baseada em objetivos, com maior articulação do trabalho realizado no sistema de prevenção e intervenção. Estas sinergias não foram tão prósperas no caso das ações de combate à MGF e outras PTN, áreas que anteriormente eram alvo de políticas públicas autónomas e cujo trabalho desenvolvido permaneceu circunscrito às redes de parceria existentes. Não obstante, o PAVMVD incorporou afirmativamente as recomendações dos planos precedentes e progrediu particularmente nas ações de prevenção e intervenção direcionadas a crianças e jovens e no reforço das respostas de atendimento, acolhimento e autonomização de vítimas VMVD. Esta aposta foi acompanhada de uma grande sensibilidade, flexibilidade e capacidade de adaptação à realidade, verificando-se o reconhecimento e resposta rápida face à emergência premente em atuar sobre as elevadas taxas de homicídio de mulheres em 2019 e sobre os riscos acrescidos de violência doméstica, provocados pelos confinamentos durante o período pandémico.

A implementação do Plano de Ação para o combate à discriminação em razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de género e Características Sexuais (doravante PAOIEC) foi particularmente marcada pelo facto de ser o primeiro investimento em políticas públicas autónomas neste domínio, que contou desde o início com a auscultação e o envolvimento direto das organizações promotoras dos direitos LGBTI. O pioneirismo das ações previstas, aliado a uma maior juventude do sistema de

respostas, resultou num desenvolvimento a diferentes ritmos e intensidades, sendo especialmente bem-sucedido no combate à discriminação em razão da OIEC no mercado de trabalho, na adequação e apoio de respostas especializadas das ONGs LGBTI e na capacitação de OPC na investigação dos crimes e discursos de ódio em razão da OIEC. Este plano inaugurou, aliás, a perspetiva da transversalização do combate à discriminação em razão da OIEC nas políticas públicas, granjeando por isso de um reconhecimento e apoio político que implicou diretamente os intervenientes, cujo maior compromisso e aposta são fatores muito positivos. Esta estreia foi, certamente, pautada por interferências e constrangimentos, relacionados com o maior desconhecimento (ou às vezes desconforto) sobre como atuar e com o maior pioneirismo das medidas e das respostas criadas, que resultaram em maiores ambivalências nas perceções sobre o PAOIEC (encarado como “ambicioso” ou “tímido”, “insuficiente” ou “positivo”). Foram, portanto, dados os primeiros passos para uma aposta efetiva na promoção dos direitos LGBTI e na prevenção e combate à discriminação em razão da OIEC que importa continuar a melhorar e aprofundar.

A implementação do IV Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos (doravante PAPCTSH) pautou-se por uma operacionalização mais autónoma, mas com um planeamento e desenho adaptado à estruturação seguida pelos planos de ação da ENIND. Verificou-se o total alinhamento do PAPCTSH com os compromissos internacionais de prevenção e combate ao TSH, cuja circunscrição, sensibilidade e especificidade de atuação convocou necessariamente as redes de trabalho existentes e um conjunto de atores chave. Identifica-se, portanto, um desenvolvimento de ações numa lógica de continuidade e aprofundamento do plano anterior.

Sintetiza-se, de seguida, a análise das principais tendências identificadas no âmbito desta avaliação:

1. **O horizonte temporal mais alargado** que caracteriza estes instrumentos de política, garante um investimento continuado onde é assumido o compromisso político para com a efetiva igualdade entre mulheres e homens e erradicação das múltiplas discriminações ainda patentes.
2. **Alicerçar os Planos de Ação nos ODS** conferiu relevância internacional e coerência às políticas, permitindo articular os compromissos e os objetivos e necessidades de ação aí identificados, com os objetivos, medidas e intervenientes considerados no desenho dos planos.
3. Ainda no que concerne ao desenho, identificamos como força a inovação na **articulação entre medidas e objetivos dos diferentes planos de ação**, que permitiu estabelecer interdependências profícuas entre domínios de atuação, resultando numa convergência e rentabilização de esforços, competências e recursos disponíveis.

4. Valorizamos particularmente a mudança paradigmática que representou este ciclo de políticas de igualdade, com um salto quantitativo e qualitativo no **mainstreaming (ou transversalização) de género**, possibilitado por um planeamento sofisticado e ambicioso, ancorado num conjunto de medidas estruturantes, implementadas numa abordagem multinível, que convocou áreas setoriais e intervenientes chave ao nível central, regional e local, criando as bases para transformações estruturantes no domínio da promoção da IMH, combate à discriminação em razão da OIEC, e prevenção e combate à VMVD, numa visão de médio e longo prazo.
5. O investimento na **territorialização**, sustentado em medidas de capacitação, produção de conhecimento e, muito especialmente, num novo modelo de protocolo com as autarquias, alinhado com a ENIND e em apoio técnico e financeiro à implementação dos planos municipais para a igualdade, que contaram com forte adesão dos municípios, criou uma base sólida para a integração da IG, nas suas múltiplas dimensões, ao nível regional e municipal. Identificámos, no entanto, pontos a considerar no aprofundamento da territorialização no próximo ciclo, designadamente a necessidade de monitorizar a forma como são trabalhadas algumas dimensões da IG, definindo indicadores que permitam aferir a intensidade e profundidade da intervenção municipal no domínio da IMH, OIEC e VMVD. Importa também continuar a reforçar a equidade territorial no apoio aos municípios, considerando e atendendo às especificidades de municípios de pequena dimensão ou de áreas geográficas do interior ou regiões autónomas.
6. A aplicação do princípio de **promoção de parcerias** foi bem-sucedida porque permitiu valorizar e consolidar o trabalho em rede, potenciando sinergias e proporcionando uma atuação complementar entre diferentes tipos de intervenientes. A aliança com atores chave e a lógica de corresponsabilização permitiu a convergência de esforços para a concretização de objetivos comuns e produziu “efeitos cascata” que multiplicaram muitas das ações e iniciativas previstas. A implicação de múltiplos responsáveis resultou por vezes em incompreensões sobre os papéis desempenhados, maiores dificuldades de comunicação interna ou mesmo em dissonâncias decorrentes dos âmbitos de atuação, capacidades de resposta e da maior competição no acesso aos recursos disponíveis para o desenvolvimento das ações previstas.
7. Destaca-se positivamente a assunção clara da **interseccionalidade** como princípio orientador das políticas públicas de igualdade, vertido na ENIND no desenho de planos de ação complementares e em medidas e indicadores que reconhecem e procuram responder às

desvantagens múltiplas e cumulativas, produzidas na intersecção entre o sexo e outros fatores de discriminação, entre os quais a orientação sexual, a identidade e expressão de género, as características sexuais, a origem racial e étnica, a deficiência ou a idade. Todavia, das três linhas transversais, esta é talvez aquela que carece de maior aprofundamento. Foram identificadas dificuldades e resistências na apropriação deste princípio em diversos tipos de intervenientes-chave, pelo que importará zelar pelo aprofundamento deste princípio no próximo ciclo, reforçando a aposta na sensibilização e capacitação neste domínio.

8. Foram disponibilizados **recursos financeiros** em quantidade e qualidade através de uma abordagem que tomou o financiamento como um instrumento de política pública adequado às necessidades e objetivos previstos na ENIND, pelo seu alinhamento estratégico com estes. O apoio financeiro e técnico, providenciado também pela CIG, contribuiu para alavancar e concretizar as metas previstas, dotando a estratégia de uma grande capacidade de ação e transformação nos domínios da IMH, VMVD, OIEC e TSH. Os modelos de financiamento adotados beneficiariam, porém, de um maior acompanhamento e capacitação das Organizações da Sociedade Civil.
9. Revelou-se igualmente vantajosa, no que respeita à **monitorização**, a recente criação da nova plataforma RIIG e o apoio da equipa dos serviços de apoio à Estratégia e Planeamento na CIG para o processo de monitorização das ações realizadas. Identificou-se a necessidade de um diagnóstico efetivo com valores de base (*baseline*) e fontes realistas e fiáveis, para avaliar os resultados e impactos previstos, mas este revela-se um exercício complexo que exige uma grande sofisticação, devendo ser ponderada a sua pertinência futura.

Em suma, este ciclo de políticas configurou um salto paradigmático nas políticas de igualdade de género e não discriminação, seja nos desafios e direções apontadas, seja nos modos como foram concretizadas as ações para os cumprir. Importa por isso dar continuidade a esta aposta e investimento, dotando a CIG de maior capacidade de realização e acompanhamento e mantendo o reconhecimento e a valorização da necessidade de avançar para uma sociedade portuguesa mais justa, igualitária e isenta de qualquer forma de violência ou discriminação.