

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PLANO GLOBAL PARA A IGUALDADE

Ana Maria Braga da Cruz

Presidente da Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres

Resumo Esta intervenção reflecte sobre as indefinições e omissões do Plano Global para a Igualdade, bem como sobre os problemas da sua implementação. Sugerem-se formas de colmatar esses problemas no que respeita à formulação, execução e avaliação do novo Plano.

Paradoxos

Por ocasião da minha posse em Julho último, afirmei o seguinte:

Se o número de mulheres nas universidades é considerável, se vamos começando a ter mulheres em elevados postos de decisão, se a investigação sobre as mulheres cresce e se aprofunda, se o analfabetismo, o desemprego, a pobreza e a violência doméstica afectam sobretudo as mulheres, temos de concluir que o grupo social mulheres caminha a duas velocidades.

Lembrei na altura as questões da igualdade vividas no concreto das aldeias, os dramas da violência sussurrada no meu gabinete de jurista, a tragédia da conciliação/partilha das vidas profissionais e familiares. As mulheres desempregadas, as mulheres cujos direitos reprodutivos são ignorados, as mulheres vítimas de violências várias, as mulheres — os mais pobres entre os pobres.

Para além dos objectivos e funções que por lei estão cometidos à CIDM, há o Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, fruto de uma Resolução do Conselho de Ministros de Março de 97. Este Plano encontra-se em fase de avaliação externa contratada com o CESIS. A avaliação anteriormente efectuada não parecia satisfatória, pelo que insisti superiormente no sentido de se proceder a um trabalho mais cuidado. Parecia-me sobretudo que o Plano enferma/enfermava de algumas limitações que algumas vezes, na qualidade de técnica da CIDM, eu tinha apontado.

Preparámos também internamente uma proposta de alteração da estrutura da CIDM, actualmente em fase de apreciação superior.

Definição e estruturação do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades¹

A definição do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades deveria assentar na ideia de *mainstreaming*, conceito este que deve ser entendido numa perspectiva de transversalidade, o que não aconteceu aquando da definição deste Plano. Não obstante esta ideia estar subjacente, a sua estruturação assentou numa visão sectorial das medidas a implementar, não fazendo transparecer a ideia do *mainstreaming*.

Por outro lado, o Plano prevê que as medidas sejam implementadas exclusivamente a nível central e pela Administração Central, não fazendo qualquer alusão à sua aplicação em termos regionais e locais. Esta actuação, mais uma vez, contraria a ideia de *mainstreaming* que deveria estar subjacente a este Plano para a Igualdade.

Uma outra questão que merece algum relevo prende-se com a falta de uma perspectiva de mudança estrutural da sociedade, não se colocando em causa a situação em si, mas tentando encontrar-se uma forma de solucionar problemas existentes (é disto exemplo a área da conciliação da vida privada e profissional, objectivo 4 deste Plano). É dado um conjunto de respostas tradicionais que não põem em causa as mentalidades e as situações vivenciais da sociedade actual, ficando o Plano, desta forma, muito aquém do que seria de ambicionar.

Refere-se ainda haver um desajustamento entre alguns pontos merecedores de referência no quadro do preâmbulo sem uma tradução efectiva nos objectivos explicitados no Plano.

O Plano não contempla na sua estrutura metas quantificáveis, não tendo sido feita qualquer referência à forma de medição do cumprimento das medidas definidas.

A mesma indefinição pode ser mencionada quando falamos no período temporal consignado à execução das medidas, não fazendo menção, de igual modo, ao término da implementação do Plano Global.

Um outro aspecto que pode ser questionado neste Plano é a definição de prioridades. Para um efectivo Plano para a Igualdade de Oportunidades é necessário que se faça uma selecção das linhas de acção prioritárias, inexistente neste caso. Os objectivos foram todos definidos nos mesmos moldes, sem referência aos que deveriam ser objectivos gerais e específicos, ou seja, houve uma falta de hierarquização de objectivos (acompanhada de uma indefinição dos mesmos) e de prioridades.

Ainda neste contexto, pode ser apontada a ausência de alguns objectivos importantes e a má definição de outros (devendo estes ser desagregados em medidas concretas), o mesmo acontecendo em termos das medidas formuladas. As medidas deveriam ter um carácter mais vinculativo, revestindo-se o seu cumprimento de uma certa obrigatoriedade.

No seguimento do que acabámos de referir em termos de ausência de objectivos, este problema coloca-se a um nível mais global no que concerne a áreas de acção consideradas prioritárias que não estão consignadas neste Plano (são áreas que estão contempladas na Plataforma de Acção de Pequim e que não têm tradução efectiva no Plano Global). Estas áreas específicas são, nomeadamente:

- Participação das mulheres nos lugares de decisão.
- Conciliação entre a vida privada e profissional.
- Posição das mulheres perante a pobreza e à exclusão social.
- Tráfico de mulheres.

Falta encarar conjuntamente as questões da maternidade e da paternidade, bem como questões ligadas à protecção da saúde materna.

É ainda notório um certo desajustamento de alguma terminologia, nomeadamente no que toca à saúde reprodutiva (que deveria ter sido utilizada em vez da noção de planeamento familiar), ou seja, há uma falta de integração de conhecimentos adquiridos e de conceitos novos aquando da definição de medidas e objectivos.

Como forma de avaliação do impacte destas medidas em termos de homens e mulheres, bem como da igualdade de oportunidades, não há, neste Plano, qualquer referência a indicadores que possam medir estes resultados.

Não obstante tudo o que foi referido, há ainda um outro ponto merecedor de enfoque especial que se prende com a formação dos agentes da Administração Pública (central e local). Há uma omissão constante neste Plano em termos da formação das chefias intermédias. Este é outro dos aspectos que, numa óptica de integração do *mainstreaming* nas políticas para a igualdade, deveria estar contemplada no Plano Global, o que não acontece.

Implementação do Plano

A execução deste Plano dependeu, em grande medida, do protagonismo individual das Conselheiras para a Igualdade, nomeadamente no que toca à sua articulação com o Ministro e todo o Ministério que representam. Os resultados do seu trabalho assentam no seu esforço e na sua dedicação. O trabalho das Conselheiras é um trabalho basicamente individual, sem grandes sinergias e articulações. Em suma, a "qualidade da sua militância" é decisiva em termos de "rapidez de execução" e do grau de implementação das medidas do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades.

O importante papel das Conselheiras, em termos do desenrolar das medidas do Plano, não foi reforçado por uma formação específica, quer de natureza inicial quer contínua, para um melhor desempenho das suas funções nos ministérios que representam. Este foi um ponto a apontar como uma lacuna a colmatar no decurso do próximo Plano de 1999.

Este foi claramente um aspecto que dificultou o processo de implementação do Plano o que, em conjunto com uma certa rotatividade das Conselheiras nos seus ministérios, provocou uma certa descontinuidade em todo este processo.

O trabalho das Conselheiras pode ser, no entanto, limitado em certa forma pelos cargos que ocupam dentro da hierarquia dos ministérios. Para efectivar o seu papel, estas deveriam ser pessoas da confiança dos ministros, com acesso directo à decisão e deveriam ainda possuir competências políticas. É sugerido o

reconhecimento do estatuto político das Conselheiras, por forma a terem mais legitimidade política.

A sensibilidade dos Ministérios no tocante às questões da igualdade de oportunidades é de extrema importância, sendo um factor que tem que ser tido em conta quando avaliamos a implementação deste Plano.

Tal como já referimos, há uma falta de conjugação de esforços no trabalho das Conselheiras, existindo, de igual forma, uma falta de sinergias interministeriais e de trabalho em rede, quer em termos das relações entre as Conselheiras (tema que abordámos anteriormente) quer em termos da sua articulação com os mecanismos de gestão e acompanhamento, ou mesmo, no que toca ao seu relacionamento com as técnicas da CIDM e com pessoas qualificadas (possuidoras de competências específicas) nestas áreas de acção.

Ao nível da implementação houve algumas ambiguidades. A CIDM, tal como teve um papel de relevo na elaboração, deveria ter tido igualmente um papel importante na implementação do Plano, uma vez que possui um serviço técnico especializado nas questões da igualdade. Contudo, tal não aconteceu. Em certas áreas, a CIDM não teve qualquer desempenho, ficando o seu papel, de certo modo, restringido à implementação das medidas do primeiro objectivo.

No seguimento do desempenho das entidades envolvidas, e no que toca à ONG, estas não tiveram qualquer envolvimento posterior ao inicial (na proposta de medidas). Não houve um envolvimento directo por parte destas organizações na execução do Plano. O seu papel deveria, no entanto, ser incentivado para um maior envolvimento nestas questões, nomeadamente através do estabelecimento de parcerias com estas organizações.

Julgo fundamental o trabalho articulado com todos os restantes departamentos oficiais e com as ONG cuja acção admiro e com que em inúmeras ocasiões tive o privilégio de colaborar.

Em termos de gestão e acompanhamento, a falta de definição em termos das competências desenvolvidas, é notória.

Esta falta de acompanhamento traduz-se ainda na falta de instrumentos de avaliação antecipada, ou seja, não são aplicados instrumentos de avaliação de acompanhamento (on-going) que permitam uma constatação da forma como a igualdade de oportunidades está a ser integrada pelos diferentes ministérios.

Contudo, não devemos apenas falar de avaliação de acompanhamento mas, de igual forma, torna-se urgente a construção de instrumentos que permitam uma avaliação prévia e uma avaliação posterior e/ou prospectiva, integrando desde logo na definição e estruturação do Plano uma componente importante de avaliação.

Coloca-se ainda a possibilidade de dotar as próprias Conselheiras de instrumentos e mecanismos que lhes permitam fazê-lo. Esta seria uma forma de incentivar uma auto-avaliação por parte das Conselheiras e, em certa medida, uma introspecção, por parte dos próprios ministérios, por forma a avaliarem a sua estrutura interna e a forma de implementação de uma política de igualdade mais eficiente.

Não obstante todos os pontos débeis apontados a este Plano, ele foi, sem dúvida, um primeiro passo no desenvolvimento de uma política consistente e eficaz

na promoção da igualdade de oportunidades a todos os níveis da vida económica, política e social do nosso país.

Perspectivas/prioridades

É minha preocupação e angústia a imagem de sociedade a duas velocidades que a muitos níveis vivemos no chamado mundo ocidental, onde o modelo masculino informa a política, a lei, os comportamentos ditos politicamente correctos. Muitos/as se sentem descontentes com a democracia que ajudamos a construir e que sonhámos mais viva, participativa, solidária, aberta ao diálogo, tolerante, ao serviço dos mais desprotegidos, alegre.

Questões como as relativas

- aos direitos reprodutivos e à saúde,
- à eliminação da violência contra as mulheres, crianças e idosos, à igualdade na família,
- àquilo que se vem denominando a cultura do cuidado,
- à reinvenção do trabalho e do lazer e os seus respectivos papéis na vida humana,
- ao desenvolvimento sustentável

são temas que as mulheres vivem existencialmente e para os quais a sua contribuição — na igualdade da diferença — é fundamental. Maior número de mulheres na vida política poderá contribuir com novas reflexões sobre a paz e abrir a discussão sobre as dificuldades e o prazer de ter crianças e de acompanhar os velhos e a dignidade e o valor social, político, ético e económico que estas tarefas implicam.

Construir pontes também entre as mulheres através do diálogo e da conscientização parece-me uma prioridade.

Poderemos continuar a aperfeiçoar o nosso aparelho jurídico (isolando as medidas nas áreas do direito civil, do trabalho, fiscal ou de segurança social) no sentido de implementar licenças parentais, serviços de acolhimento para crianças, apoios para idosos ou para famílias monoparentais, reformulando o sistema fiscal, repensando o direito de família ou o direito do trabalho. Poderemos cortar em fatias uma realidade que na sua essência é una. E descobriremos, que, por exemplo, no que se refere à segurança social, só famílias com médio ou alto poder económico aproveitarão de algumas medidas; que mesmo sem apoio organizado, os pais das classes desfavorecidas continuarão a suportar longos períodos de trabalho; que a economia informal prolifera. As pessoas precisam de sobreviver — e a suposta qualidade de vida que lhes é proposta pela sociedade de consumo aliena um sentido crítico que não têm oportunidade nem tempo para afinar.

Constato que a articulação entre questões de população, família e desenvolvimento não parece vir sendo estabelecida da melhor forma. Há o domínio de um

único modelo de desenvolvimento. Parece urgente o estabelecimento de planos de desenvolvimento integrado que permitam elevar a qualidade de vida. Se não se promove um autêntico desenvolvimento local, arriscamo-nos a ter uma sociedade dual (com pobres e ricos bem separados), também a nível nacional, e não só comunitário ou internacional: a noção de que todos temos de viver segundo padrões iguais — tipo maçã tamanho único — arrisca-se a liquidar os desejos, as tradições, as necessidades locais, se não forem criados espaços em que localmente a democracia seja exercida. Dever-nos-íamos interrogar se o projecto de vida das mulheres e dos homens, dos povos do sul e do norte, das povoações rurais e urbanas terá que ser igual ao paradigma que parece consagrado: o do homem urbano do norte europeu. A gestão global que os vários grupos fazem do tempo e a sua repartição entre actividade económica e extra económica é diversa, e isto não pode ser esquecido. A grande discussão a encetar deverá incidir sobre o modelo cultural e o novo estilo de democracia em que seja dada primazia ao ser sobre o ter, o que implica também dar prioridade aos recursos humanos e culturais e ao estabelecimento de novas definições e formas de trabalho.

A cultura da carreira profissional, leva-nos a desenvolver falsos “eus” que são alimentados pelo sucesso e pelo consumo.

O trabalho constitui não raras vezes uma opressão dos homens, ou como tal encarada pelas mulheres, recém chegadas ao mundo laboral, “ainda” mais livres na sua capacidade crítica perante modelos standardizados

Poderemos conceber um novo conceito de trabalho — sobre o ser humano — visando a exploração do âmago da energia humana. Se o primeiro valor na vida é viver a vida profundamente, haverá que avaliar se o nosso trabalho é saudavelmente sacrificial ou doentamente masoquista.

E no que se refere à dor no trabalho, haverá que questionar se o fardo que acompanha o nosso trabalho é maior ou menor que a alegria que resulta desse trabalho.

Será que há lugar na nossa vida e trabalho para outros caminhos da criação espiritual (gozo, criatividade, transformação)? E poderemos interrogar-nos: como transformar o aborrecimento?

Não se tratará só de exigir empregos; haverá que interrogarmo-nos: para quem, como e porquê fazemos o nosso trabalho. Viver bem é trabalhar bem ou desenvolver uma boa actividade — diz S. Tomás de Aquino.

A crise de emprego poderá não ser mais que crise da nossa relação com o trabalho e o desafio para o reinventar. Não se tratará só de exigir empregos: será importante, repito, interrogarmo-nos para quem, como e porquê desenvolvemos o nosso trabalho. O cansaço e o aborrecimento surgem cada vez mais no meio laboral da actualidade. Como transformar o aborrecimento? Repensar que tipo de trabalho é o adequado para a nossa espécie no tempo actual: trabalho sobre nós mesmos. Nesta ordem de ideias é importante reflectirmos sobre que tipo de trabalho nos pede o universo, o mundo, a terra, as outras espécies, os jovens, as futuras gerações, os nossos corações.

Neste contexto, poder-se-á afirmar que o desemprego provém sobretudo da existência de estruturas sociais e ideológicas que conduzem à quebra das relações. No que se refere às profissões, haverá que reflectir como trazer para o nosso trabalho a sabedoria que permita o encanto/gozo das profissões, de modo que o

trabalho de cada um permita criar bom trabalho para os outros. A revolução nas nossas profissões acontecerá quando aplicarmos os critérios de uma vida interior saudável ao mundo do trabalho. Os excessos de racionalidade e a ausência de emoções/sentimentos são elementos do actual paradigma: o importante seria aumentar a qualidade de vida *versus* PNB. Obter lucros e ajudar a comunidade podem não ser objectivos contraditórios em termos empresariais: pode até constituir a componente de uma imagem de *marketing* da empresa.

Convivendo com o “horror económico”, com o desemprego (mas não com a falta de trabalho), confrontada com a angústia de inventar remédios para uma manta rota, ciente que também é um direito humano reflectir, contestar modelos e inventar, considero fundamental que aprofundemos pistas de reflexão que nos desafiem a pensar a questão globalmente, ultrapassando uma realidade ideológica esclerosada, na minha opinião.

Será que se morre sem competitividade ou será que há que inventar novos modelos?

Sabe-se o quanto é posto em causa o “modelo global de racionalidade científica” consubstanciado no modelo puramente quantitativo. Nega-se que conhecer signifique quantificar. Contesta-se que reduzir a complexidade seja atitude científica. O paradigma dominante está em crise e o que emerge surge nebuloso: “síntese pessoal embebida na imaginação” (Santos). Será de certo modo o repto das ciências sociais e das humanidades, em momentos anteriores ameaçadas, cuja fraqueza/força foi “preferir a compreensão do mundo à manipulação do mundo”. Valorizaram a qualidade, viveram a analogia.

Deste novo paradigma vai emergindo o princípio de que todo o conhecimento é local e total; e também de que todo o conhecimento é auto-conhecimento porque “os sistemas de crenças, os juízos de valor não estão antes nem depois da explicação científica da natureza ou da sociedade”. A avaliação qualitativa evitará que o “desconhecimento do avaliador seja autodesconhecimento”.

Critérios para a avaliação segundo o género vêm sendo debatidos pela doutrina:

- participação: repartição dos grupos por sexo, participação nos postos de decisão;
- recursos: repartição de recursos tais como tempo, espaço, informação, dinheiro, poder político e económico, educação e formação, trabalho e carreira profissional, saúde, habitação, etc.;
- normas e valores que influenciam os papéis das mulheres e dos homens, a divisão do trabalho em função do sexo, atitudes e comportamentos, desigualdades no valor atribuído às mulheres e aos homens;
- direitos relativos a discriminações directas ou indirectas, direitos humanos, acesso à justiça.

É necessário, num futuro próximo e para o novo Plano, uma definição mais precisa das entidades envolvidas em todas as fases do processo de implementação do Plano para a Igualdade, bem como das suas competências.

Não podemos falar num Plano para a Igualdade sem mencionarmos um aspecto de grande relevância que se prende com a dotação financeira para a sua implementação. Contudo, esta dotação própria do Plano não existiu. Os meios necessários à sua execução foram administrados pelos ministérios responsáveis pela execução das medidas que lhe estavam consignadas. O orçamento é feito medida a medida, ministério a ministério, o que dificultou a implementação de determinadas acções, nomeadamente no que se refere ao combate à violência doméstica. Esta falha deveria ser colmatada aquando da estruturação do próximo Plano, devendo este estar planeado de forma a estar contemplado no orçamento dos vários ministérios, não ficando dependente da vontade política dos mesmos.

Perspectivando o novo Plano que se avizinha, não podemos descurar todos os pontos que aqui foram focados, sendo urgente um repensar do novo Plano na sua estrutura, mediante uma congregação de esforços que vá para além de um somatório de esforços individuais.

Notas

- 1 Muitas das ideias a seguir avançadas resultam da avaliação produzida pelo CESIS.